

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### **CEGUL : Citoyen Et Guichet Unique Local. Expérimentation d'un guichet unique horizontal, Novembre 2002.**

MOORS, Patrick; Henin, Laurent; Lobet-Maris, Claire

*Publication date:*  
2002

*Document Version*  
Version revue par les pairs

[Link to publication](#)

*Citation for published version (HARVARD):*

MOORS, P, Henin, L & Lobet-Maris, C 2002, *CEGUL : Citoyen Et Guichet Unique Local. Expérimentation d'un guichet unique horizontal, Novembre 2002*. CITA-FUNDP, Namur.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**PROAGEC**

*Ville de Namur*

*CITA - FUNDP Namur*

*Siemens ATEA*

*NEW*

**CEGUL — CITOYEN ET GUICHET UNIQUE LOCAL**

*Expérimentation d'un guichet unique horizontal*

*Novembre 2002*

*Patrick Moors (Siemens ATEA)*

*Claire Lobet-Maris et Laurent Henin (CITA-FUNDP Namur)*

## TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES .....	2
INTRODUCTION.....	3
LE GUICHET UNIQUE : GÉNÉRALITÉS.....	4
Guichet unique: Définition et Contexte.....	5
1. Les grands types de guichets uniques.....	5
2. Le contexte de l'émergence du concept de guichet unique .....	6
Les différents types de Guichets uniques : Illustrations .....	8
1. Le site « first stop of information » .....	8
2. Le site « multiple services shop » .....	10
3. Le site « one stop shopping ».....	11
SYNTHÈSES DES VISITES À LUXEMBOURG, LIÈGE ET CHARLEROI .....	15
Luxembourg-Ville — Bierger Center.....	16
Administration de la Ville de Liège .....	22
Administration de la Ville de Charleroi.....	22
SYNTHÈSE DE LA VISITE AUX SERVICES ÉTAT-CIVIL ET POPULATION DE LA VILLE DE NAMUR .....	34
Administration de la Ville de Namur.....	35
A PROPOS DU GUICHET UNIQUE VERTICAL .....	43
A propos du Guichet unique vertical : Rencontre avec Béatrice van Bastelaer — Wall On Line.....	44
SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS À LA VILLE DE NAMUR.....	46
Recommandations à la Ville de Namur .....	47

## INTRODUCTION

Le projet CEGUL (Citoyen Et Guichet Unique Local) vise à tester la faisabilité d'un guichet unique au niveau local, sur le site de la Ville de Namur. Dans un premier temps, il s'agit de mener à la mise en place d'un guichet unique « horizontal » et de dépasser ainsi le cloisonnement habituel entre les services administratifs en privilégiant une approche « par matière », plus proche du schéma de pensée et d'action des citoyens. Dans une phase ultérieure du projet, il est prévu d'évaluer la faisabilité d'un guichet unique « vertical » faisant du niveau local un véritable portail d'accès vers d'autres niveaux de pouvoir pour les usagers de l'administration.

Ce projet réunit autour de l'administration de la Ville de Namur trois partenaires privilégiés : la CITA (Cellule Interfacultaire de Technology Assessment) des FUNDP Namur, en charge de l'analyse en termes d'organisation et de gestion des ressources humaines ; le Centre de Recherches Siemens ATEA de Rhisnes, en charge des aspects techniques, infrastructure, sécurité et des impacts sur la structure du site Internet/Intranet ; l'agence NEW (Namur Europe Wallonie), responsable de la valorisation et de la communication extérieure du projet.

La première phase du projet consiste en l'étude préliminaire à la réalisation d'un guichet unique horizontal sur le site de la ville de Namur. Dans ce cadre, la CITA et Siemens-ATEA ont été chargés des tâches suivantes : aperçu de l'Etat de l'art en matière de guichet unique local, enquête exploratoire sur les attentes des citoyens wallons en termes d'Internet communal et analyse de différents cas de guichets uniques dans quelques localités de référence, tout ceci devant déboucher sur une liste de recommandations reprenant les principales conclusions et quelques lignes de conduite destinées à assister la Ville de Namur dans la mise en place d'un guichet unique horizontal.

Conformément à ces tâches, ce document présentera donc, après une brève introduction sur les différentes significations du terme « guichet unique » et sur le contexte dans lequel cette réalité se développe actuellement, les éléments suivants : trois illustrations de la diversité du concept de guichet unique, les comptes-rendus des visites effectuées dans les villes de Luxembourg, Liège, Charleroi et de la visite de l'administration communale de la Ville de Namur, ainsi qu'une première réflexion sur la faisabilité d'un guichet unique vertical. Viendront ensuite, sur base des enseignements tirés de ces différentes visites, une série de recommandations destinées aux responsables de la mise en place du guichet unique à la Ville de Namur. On trouvera encore en annexe de ce document les résultats de l'enquête exploratoire sur les attentes des citoyens wallons en termes d'Internet communal, ainsi que le *Vade-mecum pour la réalisation d'un site communal d'information orienté vers le citoyen*, réalisé en 2000 par Béatrice van Bastelaer.

## LE GUICHET UNIQUE : GÉNÉRALITÉS

## GUICHET UNIQUE: DÉFINITION ET CONTEXTE

### 1. Les grands types de guichets uniques

Si les termes « guichet unique » ou « e-gouvernement » sont de plus en plus souvent utilisés aujourd'hui, il semble pourtant que leur signification exacte échappe encore à la plus grande partie des citoyens. Ainsi, d'après une enquête réalisée par Mobius Research Consulting<sup>1</sup>, seuls 30% de la population ont déjà entendu parler de l'e-gouvernement. De plus, les citoyens ne sont pas plus de 10% à connaître la signification correcte du concept. Un travail d'information auprès de la population semble donc nécessaire au moment de songer à la mise en place d'un guichet unique.

Le terme « guichet unique » lui-même peut désigner différentes réalités. Dans la pratique, nous pouvons tenter de distinguer trois grandes catégories de guichets uniques selon le type de service offert et le caractère intégré ou non de ce service :

Guichet unique	Informationnel	Transactionnel
Non intégré	<i>First stop of information</i>	<i>Multiple services shop</i>
Intégré	-	<i>One-Stop-Shopping</i>

#### 1.1. Le First Stop of information

Ce « first stop of information » (ou « premier point d'information ») est avant tout un service d'information du public. Son but est de fournir aux citoyens depuis un seul point d'accès une information simple et facilement accessible par exemple sur les services offerts par l'administration locale, les procédures à suivre ou les personnes à contacter pour accomplir une formalité particulière. Ce point d'information unique peut être un guichet physique, un call centre, un site web...

Ce type de guichet unique nécessite des accords interdépartementaux relatifs au genre d'information nécessaire, à la maintenance de celle-ci ou aux responsabilités des divers intervenants mais il n'implique généralement pas de réorganisation des procédures suivies par les différents départements. En bref, on informe sur les procédures, mais on ne les change pas.

#### 2. Le multiple services shop

On pourrait comparer le « multiple services shop » (ou « guichet à services multiples ») à une sorte de supermarché de l'administration. On y cherche avant tout à rendre le service public plus accessible, mais ici, on ne se contente pas seulement de renseigner le citoyen : on lui permet d'entreprendre ou d'accomplir différentes procédures administratives à partir de ce seul point d'accès, qui peut encore une fois se présenter sous une forme physique (guichet, bureau d'information...) ou virtuelle (site web, call centre...).

Dans ce cas, la délivrance du service est améliorée, mais le service, lui, reste inchangé. Les différentes procédures ne sont pas ou peu modifiées.

#### 3. Le one-stop shopping

Le « one stop shopping » correspond à la forme la plus avancée de guichet unique. Il présente une approche complète et intégrée de la demande du citoyen, qui doit pouvoir accomplir à partir de ce point unique une multitude de formalités relatives à un domaine particulier de sa vie économique ou sociale.

---

<sup>1</sup> [http://www.mobiusrc.com/docs/content\\_511.html#gouvernement](http://www.mobiusrc.com/docs/content_511.html#gouvernement)

Ce dernier type de guichet unique suppose non seulement un changement du *front office* de l'administration, mais aussi une réorganisation de son *back office*. En d'autres termes, on ne change pas seulement la vitrine du magasin, mais également son arrière-boutique. La mise en place d'un tel guichet unique nécessite donc une révision profonde des procédures et des systèmes humains et informationnels de l'administration.

## **2. Le contexte de l'émergence du concept de guichet unique**

De nombreux travaux et recherches mettent aujourd'hui l'accent sur le besoin impératif de modification et de modernisation de l'administration. Différents éléments sont ainsi régulièrement mis en évidence pour souligner la nécessité de l'amélioration des services publics. Parmi ces éléments, relevons à titre d'illustration les trois réflexions suivantes.

### **2.1. La légitimité des administrations et les exigences des citoyens**

A la fois client des entreprises privées et usager de l'administration publique, le citoyen entend aujourd'hui être traité de la même façon dans ces deux mondes. Or, le monde de l'administration et celui de l'entreprise possèdent évidemment des logiques d'organisation et des principes de légitimation radicalement différents, voire opposés. Ainsi, si les entreprises doivent composer avec les contraintes de la concurrence, les administrations doivent quant à elles veiller au respect des principes d'équité de traitement des citoyens, de légalité des pratiques et de continuité du service public, principes qu'il serait d'ailleurs intolérable de remettre en cause au nom de la modernisation.

Toutefois, les citoyens ont eux aussi certaines attentes de qualité et de rapidité d'information ou de simplicité des procédures sur leur administration.

Il s'agit donc pour les administrations de trouver le juste milieu entre principes démocratiques d'intérêt général et exigences des citoyens pour opérer leur modernisation. En pratique, il s'avère particulièrement difficile de trouver cet équilibre et ceci peut expliquer le relatif immobilisme de l'administration face aux attentes citoyennes de modernisation et de changement.

### **2.2. Les avantages comparatifs d'une localité et la chute des monopoles**

Si l'administration ne peut pas réellement puiser les incitants à la modernisation dans les contraintes de la concurrence, elle n'échappe pas pour autant à toute concurrence dans son secteur d'activités.

Tout d'abord, il suffit de prendre en compte l'importance d'une administration efficace dans la chaîne de valeur d'un pays, d'une région ou d'une ville. Pour de nombreuses entreprises privées, une administration performante signifie en effet des coûts de transaction réduits et ce facteur peut s'avérer décisif lorsqu'il s'agit pour un investisseur de décider entre deux localisations. Dans un environnement concurrentiel, de bons rendements administratifs constituent ainsi autant d'avantages comparatifs essentiels pour attirer et maintenir les investisseurs sur le territoire local.

Ensuite, il semble important de se remémorer des exemples européens ou nord-américains récents de réforme des administrations pour constater à quel point le monopole de droit dont semble jouir le service public peut se révéler fragile. Il est par exemple possible de relever de très nombreux cas de privatisation au moins partielle dans les pays occidentaux au cours de ces dernières années. Cette menace relative devrait constituer un puissant incitant au changement et à l'amélioration de l'efficacité de l'administration.

### **2.3. La rareté des ressources publiques**

Nous pouvons encore évoquer un dernier élément pour expliquer la nécessité de la recherche d'une plus grande efficacité des services publics : la rareté des finances publiques.

Toutefois, cette rareté joue le double rôle d'incitant et de contrainte puisque si elle constitue un frein à la réforme et aux investissements, elle est également un « accélérateur à la modernisation » puisque « *plus les ressources sont rares, plus il est nécessaire de faire des choix, de définir des priorités (...), de dégager des gains de productivité. Dès lors qu'on ne peut plus compter sur l'(...)augmentation de moyens pour améliorer son efficacité, l'Etat doit investir dans la modernisation. Mais pour que chaque franc dépensé produise le maximum de résultats, l'audace et l'imagination doivent permettre d'inventer de nouvelles formes d'organisation et de transformer les comportements publics* »<sup>2</sup>.

On comprend au vu de ces trois éléments que si elle est nécessaire, la modernisation et l'amélioration de la qualité des services publics s'avère également très difficile.

---

<sup>2</sup> Secrétariat d'État auprès du Premier Ministre chargé du Plan, *Le pari de la responsabilité*, Rapport de la commission Efficacité de l'État présidée par François de Closets, La Documentation française, 1989.



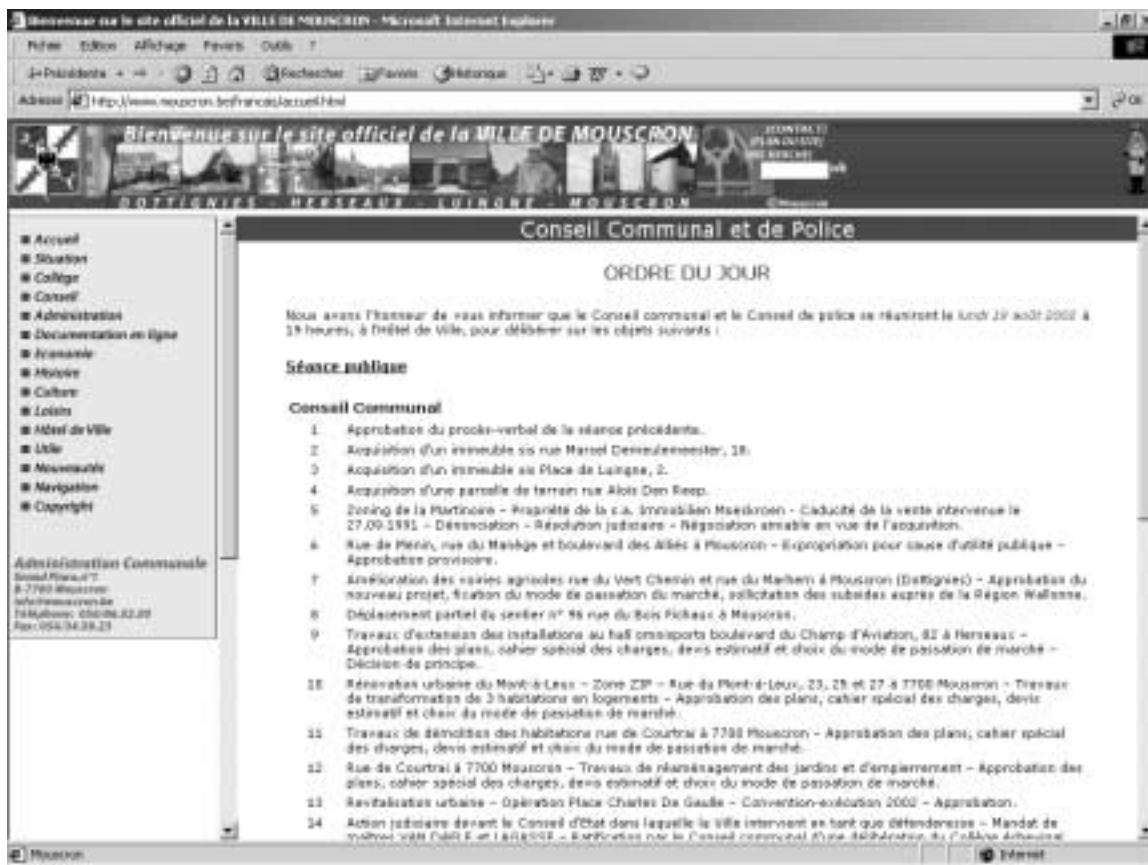
## LES DIFFÉRENTS TYPES DE GUICHETS UNIQUES : ILLUSTRATIONS

Il s'agit ici d'illustrer au moyen de trois exemples significatifs les différentes réalités désignées par le terme « guichet unique » dans le domaine des sites web : *first stop of information*, *multiple services shop* ou *one-stop shopping*. L'objectif n'est pas de s'intéresser à un niveau de détails trop poussé ou de dresser un état des lieux exhaustifs de cette réalité mais plutôt de fournir une rapide illustration des trois principales formes que peut revêtir un guichet unique.

Notons dès à présent qu'un même site peut évidemment présenter différentes facettes et être à la fois un point d'information et, par exemple un *multiple services shop* ou un *one-stop shopping*. Dans les exemples qui suivront, nous nous intéresserons tout d'abord à la partie « information » d'un site web local, avant d'aborder ses aspects « *multiple services shop* » et « *one-stop shopping* ».

### 1. Le site « first stop of information »

Le principal objectif d'un premier point d'information est donc de donner au public une large palette d'informations depuis un point unique. Ces informations peuvent être de



plusieurs ordres : informations administratives (description des services communaux, coordonnées, *First stop of information* — *information politique* : ordre du jour du conseil communal (www.mouscron.be)

description des procédures administratives, etc.) ; informations politiques (noms des bourgmestre et échevins, composition du conseil communal, ordres du jours des conseils communaux, autres informations politiques) ; des informations pratiques sur l'environnement, les services de santé ou de sécurité, les services sociaux, l'enseignement, les taxes communales, les clubs sportifs, les loisirs, etc.) ; des informations touristiques, comme

un historique de la ville, la présentation des sites et monuments d'intérêt, les coordonnées des musées ou de l'office du tourisme, une visite guidée de la ville à travers quelques photos...; d'autres informations comme des liens vers les autres niveaux de pouvoir ou vers d'autres sites pertinents...; éventuellement les actualités locales ; etc.



First stop of information — information relative à l'environnement : collecte des sacs PMC à Chaudfontaine.  
([www.chaudfontaine.be](http://www.chaudfontaine.be))



First stop of information — information touristique : historique de la ville, photos des monuments et sites remarquables, visite guidée, etc. (Barcelone — [www.bcn.es](http://www.bcn.es))

## 2. Le site « multiple services shop »

Comme nous l'avons déjà signalé, il s'agit ici non pas de proposer des procédures totalement automatisées, mais de faciliter l'accès à certaines procédures à travers un site web. Les pages web de Saint-Ghislain, par exemple, proposent la liste des documents édités par la commune, leur prix éventuel et la procédure à suivre pour obtenir le document choisi. L'envoi se fait par courrier postal traditionnel après versement de la somme correspondante



par virement bancaire.

*Multiple services shop — commande de documents administratifs via le site web de la ville de Saint-Ghislain (www.saint-ghislain.be)*

Dans ce cas, il semble important de décrire précisément les différentes procédures que le citoyen devra accomplir entre l'instant où il commande le document et la réception de ce document (modalités de paiement et d'envoi, frais, délais...)...

### 3. Le site « one stop shopping »

A la différence du site « *multiple services shop* », le « *one-stop shopping* » donne accès à ces procédures entièrement réalisées en-ligne. Ceci concerne bien évidemment des procédures administratives (changement de résidence à Saint-Ghislain, demande de préparation de certificats de bonne vie et mœurs à Péruwelz, etc.), mais pas uniquement. Certaines autres procédures peuvent également être assurées de manière totalement automatisée : ajout d'un événement dans l'agenda de la commune de Braine l'Alleud, commande de collecte de déchets ou réservation de places à la crèche ou chez une gardienne à Seneffe, demande, échange et restitution de conteneurs à puce à Chaudfontaine, signalement à la police de lieux à surveiller en cas de départ en vacances à Péruwelz, accès en ligne au catalogue de la bibliothèque et réservation d'ouvrages à Namur, etc.

The image is a screenshot of a web browser displaying the 'Ville de Saint-Ghislain - Services en ligne' website. The browser's address bar shows 'http://www.saint-ghislain.be/index.php?option=com\_content&view=category&id=10&Itemid=1'. The website has a dark header with the 'VILLE DE SAINT-GHISLAIN' logo and a navigation menu with links like 'Accueil', 'Carte du Site', 'Contactez-nous', 'Index', 'Services en ligne', 'Booger...', 'Vivre...', and 'Découvrir...'. The main content area is titled 'Services en ligne' and features a section for 'Changement d'adresse'. This section includes a list of services: 'Déclaration de changement de résidence' and 'Déclaration de changement de résidence pour l'étranger'. Below this, there is a 'Déclaration de changement de résidence' form with fields for 'Nom', 'Prénoms', 'E-mail', 'Date de naissance', 'Ancienne adresse (pays, rue, n°)', and 'Nouvelle adresse (pays, rue, n°)'. At the bottom of the form, there are two checkboxes: 'Isoli' and 'avec que les personnes suivantes qui font partie de mon ménage', followed by a text input field for names.

*One-stop shopping — déclaration de changement d'adresse sur le site web de la ville de Saint-Ghislain (www.saint-ghislain.be)*

Assurez-vous d'abord : Microsoft Internet Explorer

Choisissez la rubrique de votre activité :

<input type="checkbox"/> Spectacle, musique, cinéma	<input type="checkbox"/> Conférences
<input type="checkbox"/> Marchés, brocantes, braderies	<input type="checkbox"/> Conférences, débats, séminaires
<input type="checkbox"/> Fête, Fancy dress, Kermesse, bal	<input type="checkbox"/> Activités culturelles, sports, loisirs
<input type="checkbox"/> Verdoyage, randonnée, vin d'honneur	<input type="checkbox"/> Festivités, événements sportifs, culturels de rue
<input type="checkbox"/> Sports, concours, compétition	<input type="checkbox"/> Autres : précisez et décrivez

Définissez de votre activité ?

Adresse du lieu de l'activité ?

Date de début ?

Date de fin ?

Personne responsable ?

Nom :

Prénom :

Téléphone :

One-stop shopping — ajout d'un événement dans l'agenda de la ville de Braine l'Alleud (www.braine-lalleud.be)

Untitled Document - Microsoft Internet Explorer

Accueil News Agenda Téléservices Fiches Recherche sur le site Contact

Informations utiles Services Services Services Services Services Services Services Services Services

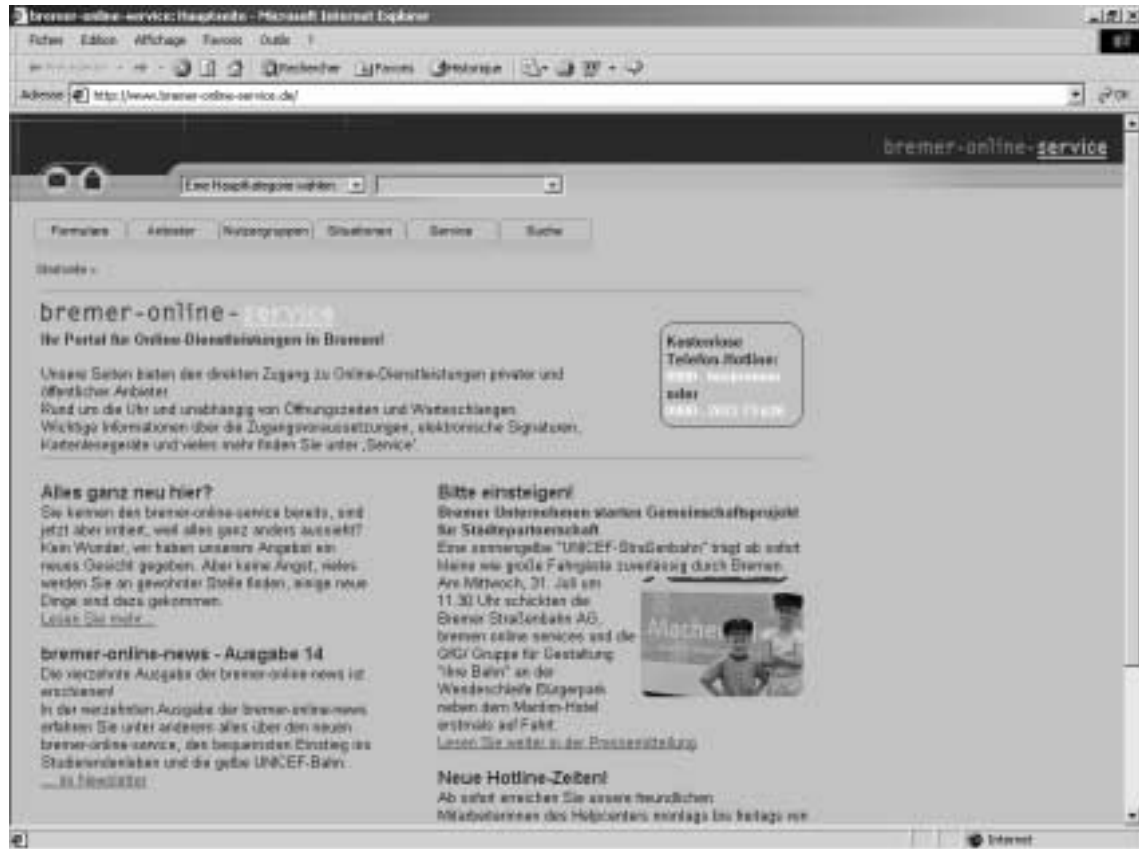
## ACCUEIL DES 0 A 3 ANS

- Crèche
  - CRÈCHE LA PETITE ENFANCE Senefte
- Gardiennes
  - ROULES Arquennes
  - CELESTIENS Petit-Rois
  - LISS Senefte
  - LES PETITES CHAULLES Senefte
- Maison d'accueil
  - LA PETITE ENFANCE Senefte
  - LEVAL, MANTON COMMUNALE ROULES DE LA PETITE ENFANCE Filly
  - LES GAUPETTES Senefte
- Onse
  - ONE FELLY Filly

One-stop shopping — accueil des enfants de 0 à 3 ans dans les crèches et chez les gardiennes de Senefte (www.senefte.be)

Dans certains cas, la municipalité développe un important partenariat avec quelques entreprises privées locales afin de développer au maximum les possibilités d'interaction entre les différentes entités. L'exemple de la ville de Brême est particulièrement significatif de cette tendance puisque le site « Bremer Online Services » se présente comme un portail sécurisé de services publics et privés. D'importantes entreprises privées comme Deutsche Telekom, Die Sparkasse Bremen ou Integrata sont partenaires à part entière de l'administration locale. Les principaux services disponibles actuellement sont : les formalités liées à quelques « événements de vie » (mariage, scolarité, activités de loisirs, déménagement et changement d'adresse automatique auprès de l'administration locale, mais aussi de la Poste, des banques, etc.) ; enregistrement de véhicules ; services auprès d'agents intermédiaires tels que déclaration d'impôt par des consultants fiscaux, procédures légales avec les tribunaux par des avocats, permis de construire par des architectes, etc.

Le nombre de services proposés par ce site devrait continuer à augmenter au fur et à mesure du développement du portail et de l'arrivée de nouveaux partenaires. A terme, « Bremer Online Services » devrait offrir jusqu'à 70 transactions regroupées dans une dizaine d'événements de vie.



One-stop shopping — page d'accueil du site Bremer Online Service de la ville allemande de Brême ([www.bremer-online-service.de](http://www.bremer-online-service.de))

**SYNTHÈSES DES VISITES À LUXEMBOURG, LIÈGE ET CHARLEROI**



## LUXEMBOURG-VILLE — BIERGER CENTER

### 1. DONNÉES GÉNÉRALES

#### 1.1. Historique

Les premières réflexions sur la mise en place d'un guichet unique remontent à **1995-1996**. Les responsables du Bierger-Center (BC) se sont inspirés des expériences des « Bürgerämter » de Trèves et de Heidelberg. Ensuite, le Collège Echevinal fait appel à des consultants suisses de PricewaterhouseCoopers pour élaborer un concept de base de guichet unique. Ce concept de base est mis au point entre mars et décembre 1999 (les « processus » à intégrer au Bierger-Center sont définis) et la phase I du concept de détail est élaborée entre février 2000 et janvier 2001. La décision de l'emplacement est prise en octobre 2000, les travaux d'aménagement débutent en juillet 2001 et le BC est officiellement ouvert au public le 3 décembre 2001.

*\\ 1995 - 2002 : années de réflexion, ce projet a été « pensé » et est toujours « pensé » puisque les réflexions pour la réalisation du e-Bierger Center à l'horizon 2004 sont en cours*

#### 1.2. Ampleur

Projet extrêmement ambitieux à première vue. La ville de Luxembourg compte 80.000 habitants et environ 50 personnes travaillent actuellement au BC (certaines à temps partiel). Le budget est révélateur de l'ampleur du projet : **2.727.808€** !

*\\ Investissement conséquent !! il faut en être conscient*

#### 1.3. Initiateur

Projet lancé par le Maire et **soutenu** par le Collège échevinal.

#### 1.4. Objectifs

Création d'un Centre d'accueil des citoyens permettant d'effectuer bon nombre de formalités administratives **sur un seul site, avec une prise en charge individuelle et dans une ambiance conviviale** (accueil centralisé, zone d'attente agréable avec cyberspace et télévision, aire de jeux pour enfants...), **améliorant de ce fait les conditions de travail** (postes de travail clairs et modernes, environnement convivial, travail diversifié).

*\\ Nouveau lieu donc changement d'habitudes. Le nouveau matériel est également important, mais cela demande un investissement considérable*

#### 1.5. Timing — Agenda

Le projet est actuellement dans la phase II (sur 3 phases au total). Il doit mener à la réalisation d'un guichet unique physique et virtuel proposant non seulement des services communaux, mais également des services dépassant le cadre de la commune. Ceci doit être réalisé en 2004.

L'agenda a été modifié une seule fois depuis le début du projet, pour postposer l'ouverture du BC.

*\\ Respect du planning (il faut un plan de projet !)*

## 2. SERVICES OFFERTS — RÉORGANISATION

### 2.1. Services offerts par le Bierger-Center

En ce moment, le BC ne propose **que des services off-line**. En ce sens, il s'agit surtout d'un « **lieu unique** » (un guichet unique physique). La réingénierie des processus en vue de la mise en place de services *en-ligne* n'en est qu'aux débuts, la phase III du projet aboutissant théoriquement en 2004 avec la réalisation du « e-Bierger Center ».

Les services disponibles actuellement sont pour la plupart les services « population », complétés par quelques services annexes :

- Déclarations et inscriptions (domiciliation, changement d'adresse, inscription d'enfants à l'école, inscription sur les listes électorales, naturalisations, vignettes pour parking résidentiel, déclaration/retrait d'un chien) ;
- Documents officiels pour les résidents de Luxembourg-Ville (demande et renouvellement des cartes d'identité, cartes d'identité pour enfants, passeports, certificats de résidence, de composition de ménage, de vie, etc.) ;
- Formulaires (Demande pour l'obtention d'une prime d'aide au premier logement, ordres permanents pour le paiement des factures établies par la ville, demande de subside scolaire, etc.) ;
- Factures (Paiement des factures en espèces par carte de banque, informations sur les factures eau-gaz-électricité et taxes communales, renseignements et réclamations, etc.) ;
- Eau, électricité, gaz (Emménagement et déménagement, informations générales, demandes de tarifs spéciaux pour familles nombreuses) ;
- Vente de sacs poubelles et de billets et de carnets des bus municipaux ;
- Informations générales sur l'administration communale et la ville de Luxembourg.

Les services sont théoriquement trilingues (français-allemand-anglais) mais ils sont aussi très souvent accessibles en luxembourgeois et même en portugais.

La plupart de ces services relevaient en fait du service population, auxquels on a ajouté quelques fonctionnalités supplémentaires relativement faciles à mettre en place (vente de sacs poubelles ou de billets de bus, information générale, etc.).

On se limite dans un premier temps à un guichet unique « physique » (aucun service en ligne) pour habituer les citoyens à venir dans un seul endroit, pour habituer les employés à travailler ensemble selon de nouvelles modalités, pour la visibilité du BC et pour faire de ce guichet physique une première étape avant la réingénierie des processus préalable à la mise en place d'un guichet virtuel.

Lorsque l'on arrive au BC, on trouve la borne qui délivre les tickets. A l'origine, sept catégories de services étaient proposées au citoyen, mais à l'usage, il se révèle que le choix est trop large et que cela crée auprès des utilisateurs des confusions et des erreurs difficiles à gérer. Les responsables ont donc ramené le choix à trois possibilités. A côté de l'entrée, on trouve le guichet « accueil » où le citoyen peut théoriquement obtenir l'aide et les renseignements qu'il désire.

*↘ Importance des dames de l'accueil qui doivent très bien connaître l'administration et être capables de rediriger et d'aider rapidement et avec le sourire les personnes perdues dans ce nouveau contexte. Ce rôle est crucial !!*

Le projet a engendré d'importants changements dans l'organisation interne :

- Aménagement des bâtiments (différents sites éparpillés dans la ville rassemblés en un lieu unique au centre-ville, sur une surface totale de 1.640 m<sup>2</sup>). **A côté de l'espace collectif et « convivial », on trouve quelques bureaux fermés, plus intimes pour gérer les demandes privées et personnelles** (reconnaissance d'un enfant, naturalisation, etc.). Des casiers (avec clé) pour les effets personnels des employés (qui ne disposent plus d'un bureau fixe) ont également été aménagés dans l'espace privé du sous-sol. Enfin, **on a prévu dans la partie accessible au public des espaces réservés aux employés pour faire une pause ou prendre un café à l'abri des regards des usagers** de l'administration (kitchenettes, paravents). On évite ainsi de répandre le sentiment « ces gens de l'administration ne font rien » parmi le public ;
- Surtout, modification des horaires et des habitudes de travail. Les employés ont désormais un contact « direct » avec les citoyens et doivent assurer des tâches beaucoup plus diversifiées, suivant des heures d'ouverture « élargies » (ouverture 5 jours sur 7, non-stop de 8 à 17h00 pour le *front office*, travail entre 7 et 19h00 en *back office*). Les agents eux-mêmes doivent s'organiser entre eux, selon quelques principes fixés par l'administration (minimum 6 heures par jour, maximum 10, pause de midi non comptabilisée si elle est inférieure à 30 minutes, possibilité de récupérer jusqu'à 2 jours). On les encourage en outre à alterner le travail en *front* et en *back office*. Au total, environ 50 personnes travaillent au BC, dont certaines à temps partiel. Parmi ces 50 personnes, deux se consacrent uniquement aux aspects techniques (réseau, infrastructure, etc.). **Lors de l'ouverture du BC, le nombre d'agents est passé de 20 à 50, avec une augmentation conséquente du nombre de fonctionnalités. Le fait d'opter pour un nom radicalement nouveau (Bierger-Center) contribue également à donner l'impression que l'on repart sur de nouvelles bases et non pas que l'on tente de changer un service au passé important.**

*\\ Le nouveau nom donne un sentiment de nouveauté, de modernité, de rupture avec l'administration « à l'ancienne ». Idée à reprendre ! !*

Au niveau de la gestion de ces modifications, deux formations (une psychologique, au contact des usagers, l'autre technique, à l'utilisation des applications) ont été données aux employés. La première fut un échec, principalement en raison de la « personnalité » de la responsable, qui était plus habituée à former des employés du secteur privé que des membres de l'administration. La formation, obligatoire à l'origine, a d'ailleurs été qualifiée de facultative, de peur de démotiver les gens plutôt que de les motiver. **La formation technique se donne sur un matériel strictement identique au matériel utilisé par les employés.** Signalons aussi qu'à l'origine, les responsables prévoyaient d'ouvrir le BC plus tard en soirée une ou deux fois par semaine, mais craignant que ce jour d'ouverture tardive soit confus dans la tête du grand public, ils ont préféré garder des heures d'ouverture identiques chaque jour de la semaine : « 8-17, 5 jours sur 7 ».

Concernant les rapports avec les syndicats, les responsables du BC que nous avons rencontrés ont estimé avoir eu « beaucoup de chance », puisque aucun problème majeur n'est survenu. Il est vrai que l'amélioration des conditions de travail (convivialité, postes de travail modernes...) était un élément de base du projet.

### 3. COÛT — BUDGET

#### 3.1. Budget total du projet

Le budget total du projet de Bierger-Center est de 2.727.808€. Il se partage environ à 50% pour l'aménagement des bâtiments et à 50% pour le reste, c'est-à-dire pour tout ce qui concerne l'étude préalable (élaborations des concepts de base et détaillé), sa mise en pratique, l'analyse des processus et la modélisation, l'équipement informatique, la formation du personnel, la campagne d'information, etc. Nous n'avons pas eu de précision plus poussée quant à la répartition du budget.

#### 4. PROMOTION — PERFORMANCE — SATISFACTION

##### 4.1. Promotion du projet

De manière générale, il y a eu très peu d'« effets d'annonces » autour du projet. Le Maire l'a très peu évoqué, préférant les actes aux paroles (NB. En tout cas, selon les responsables rencontrés).

Une campagne de publicité a été lancée environ un mois avant l'ouverture du BC : affiches en ville et sur les bus, encarts dans les journaux, dépliants publicitaires, etc. On trouve également des affiches mentionnant l'ouverture du BC dans les anciens sites de l'administration (car il y a encore l'une ou l'autre personne par jour qui se trompe et se rend dans les anciens bâtiments). Tout le monde étant supposé utiliser le BC une ou deux fois par an au minimum, les responsables espèrent qu'il sera bientôt ancré dans les mentalités luxembourgeoises.

##### 4.2. Satisfaction

Les responsables se déclarent extrêmement satisfaits de la manière dont les choses évoluent. Les estimations d'utilisation les plus optimistes (environ 400 utilisateurs par jour) sont largement dépassées (entre 550 et 600 utilisateurs par jour, les pointes étant constatées entre 10 et 11h00 ainsi qu'entre 14 et 15h00).

Du côté des utilisateurs externes, les remarques reçues jusqu'à présent sont dans l'ensemble plutôt positives, mais aucune évaluation n'a été réalisée. Elle est prévue pour la fin de l'année, pour le premier anniversaire du BC, et se fera sous la forme d'un questionnaire de satisfaction aux utilisateurs.

Les agents se montrent eux aussi enthousiastes et satisfaits de leurs nouvelles conditions de travail.

Enfin, le Maire entend résolument poursuivre l'expérience.

#### 5. INVESTISSEMENTS INFORMATIQUES

##### 5.1. Applications

Il apparaît que nous ne sommes pas encore dans un « e-process » donc l'investissement actuel a été fait au niveau de l'adaptation des applications existantes pour permettre un accès aisé à celles-ci à partir du Bierger Center. La porte vers l'internet n'est pas encore ouverte (Début 2004 e-Bierger).

Utilisation de l'informatique existante (Mainframe), un service qui est indépendant du Bierger Center (qui a son propre informaticien pour des actions propres au Bierger Center).

*\\ Les processus informatiques devraient également être analysés !! Qui fait quoi ? Ou sont les responsabilités (ex. CIGER), Y-a-t-il des SLA ?  
\\ On remarque une évolution prudente (sage !) , attribution de nouvelles fonctions à un informaticien pour le nouveau centre, cela fait également partie du changement*

##### 5.2. Equipement du Bierger Center (nouveau)

- Serveurs
  - 2 Serveurs « File & Print » en cluster avec un système Netware
  - 2 serveurs « Applications » en cluster avec un système Windows 2000
  - 1 serveur « Backup » (Netware) avec une « Tape library ».

**Au niveau des bureaux il faut noter que la volonté du Team Bierger Center était de pourvoir ce lieu d'un matériel de pointe, aussi bien d'un point de vue *design* que *technologique*.**

- Desktop
  - 55 stations avec écrans LCD
  - 35 imprimantes réseaux
  - 10 copieurs digitaux connectés au réseau
  - 1 serveur fax pour la gestion des documents
- Network
  - Connectivité vers l'informatique interne avec toute une série de restrictions en ce qui concerne les accès « internet » ou autres, ainsi que des possibilités d'installer soi-même des logiciels sur les PC.

*\\ Pour arriver dans une première étape à l'intégration de l'existant vers de nouvelles fonctionnalités (approche Internet) il faut déjà intégrer l'existant vers ce nouveau lieu, de nouveau la connaissance des processus (informatiques) s'avère nécessaire.*

### 5.3. Site web

Le site web du BC (épine dorsale des services *on line* du « e-Bierger Center » prévu pour 2004) est développé de manière totalement indépendante du site web de la ville de Luxembourg ([www.vdl.lu](http://www.vdl.lu), au contenu actuellement presque exclusivement informationnel). Lorsque le site du BC sera totalement opérationnel, il sera facile d'établir un lien direct entre la page d'accueil du site de la ville et le « e-Bierger Center ».

#### **A retenir...**

- ☞ Bierger-Center : « lieu unique » ! Pas de véritable guichet unique virtuel (ce sera le « e-Bierger-Center, prévu pour début 2004), mais le guichet physique n'en reste pas moins intéressant ;
- ☞ Le projet est soutenu par l'équipe en place à la Mairie. Il dispose en outre d'un budget énorme compte tenu des objectifs réalistes (d'abord un « lieu unique » physique, puis réflexions pour parvenir au guichet unique physique et virtuel) ;
- ☞ Les bénéfices escomptés du projet ne concernent pas uniquement les citoyens (amélioration du service et regroupement en un seul site), mais également les employés de l'administration (amélioration du cadre et des conditions de travail). Ceci est probablement fondamental pour dissiper une grande partie des réticences au changement parmi les employés ;
- ☞ Le projet suit un plan déterminé depuis longtemps et découpé en trois phases, avec des grandes dates « butoirs » claires pour chaque phase : préparation du Bierger-Center ; Bierger-Center réalisé et préparation du e-Bierger Center ; e-Bierger Center réalisé. Ceci permet de se fixer des objectifs à atteindre et donc d'avancer dans le projet ;

- ☞ Selon les responsables du projet, le plus gros problème qui puisse survenir est lié à une panne technique. Dans ce cas, ils ont pris le parti d'être sincère avec les utilisateurs en ne leur cachant pas cette panne et sa gravité, plutôt que de le dire « dans 20 minutes, tout sera rétabli », sans trop savoir si cet engagement est tenable ou non. Ils estiment ainsi qu'ils gardent plus facilement la confiance des gens ;
- ☞ Le site web du « e-Bierger-Center » sera réalisé en parallèle du site web de la ville (et non à partir du site de la ville). Les liens seront établis par la suite ;
- ☞ Les personnes employées à l'info-accueil sont des rouages essentiels du BC : elles doivent être très compétentes et très bien connaître l'administration pour être capables de répondre à toutes les questions ou, au moins, d'orienter vers la personne ou le service compétent ;
- ☞ Nouveau nom, nouveau lieu, nouveau matériel : l'idée de changement, de nouveauté et donc de rupture par rapport à l'administration « à l'ancienne » est omniprésente.

## ADMINISTRATION DE LA VILLE DE LIÈGE

### 1. DONNÉES GÉNÉRALES

#### 1.1. Historique

Historiquement, les services population ont été parmi les premiers à bénéficier de l'informatisation avec une connexion via ligne louée avec le registre national. **(connexion « on-line » et retour de l'information du RN vers la Ville)**

Toutefois, il n'y a pas de projet « guichet unique » en tant que tel à Liège. L'existant (p. ex. les services en lignes disponibles) est davantage le fruit d'initiatives dues à la bonne volonté de certains que le résultat d'un projet planifié spécialement consacré à la mise en place d'un guichet unique physique ou virtuel.

Cependant, depuis cette année et avec l'appui du cabinet échevinal, au niveau du département Population-Etat Civil, les choses « bougent » : création de groupes de réflexion composés d'agents volontaires pour voir les services supplémentaires envisageables et les améliorations possibles. Suite au travail de ces groupes, il a été notamment décidé de mener une campagne d'information sur les services disponibles. En particulier, il a été décidé mettre des publicités pour les services en ligne du site web de la ville de Liège dans les journaux publicitaires de la région, ce qui a contribué à augmenter l'utilisation de ces services **(20-25 commandes de documents par semaine avant la publicité, environ 35-40 ensuite)**. Simultanément, cette campagne informe les citoyens au sujet des services décentralisés (antennes administratives et mairies de quartiers). Enfin une étude en vue d'initier une démarche « qualité » au sein du service de population a été réalisée par la firme « Copilot ». Cette étude a donné lieu à une enquête auprès des visiteurs de la Cité administrative.

*\\ On ne peut parler de véritable projet structuré et planifié de mise en place de guichet unique à Liège : les développements sont permis par la conjonction d'un certain nombre de bonnes volontés, ce qui confère une certaine fragilité à l'ensemble.*

#### 1.2. Ampleur

Compte tenu de l'absence de projet structuré et planifié de « guichet unique » à Liège, il n'y a logiquement pas de budget attribué spécifiquement à cet effet ou au développement de services en ligne **(ces développements sont effectués dans le cadre du budget, notamment informatique, global)**.

*\\ Pas de budget spécifique pour le développement d'un guichet unique physique ou virtuel*

#### 1.3. Initiateur

L'initiative ne vient pas de façon explicite du pouvoir politique, mais est le fruit de la bonne volonté et de la collaboration de quelques-uns, y compris au niveau scabinal.

*\\ Site développé par le SAGEC et le Service Information dans son entièreté excepté les formulaires dont la création a été sous-traitée (par manque de temps de la part des personnes qui, au service informatique, disposeraient des compétences nécessaires)*

#### 1.4. Objectifs



Pas réellement d'objectifs officiels structurés en matière de guichet unique physique ou virtuel. Depuis le début de l'année une réflexion sur le meilleur service à la population a été menée, qui aboutit à mettre davantage l'accent sur le développement de moyens d'accès autres que les guichets de la Cité administrative : **antennes administratives décentralisées, mairies de quartier (2)** et site web.

### 1.5. Timing — Agenda

Néant

## 2. SERVICES OFFERTS — RÉORGANISATION

### 2.1. Services offerts

La ville de Liège comprend environ 185.000 habitants. Les services Etat civil / Population comprennent quant à eux 104 personnes, dont un peu moins de la moitié sont nommées. **Notons de suite que l'état précaire des finances de la Ville de Liège est d'ailleurs perçu comme une menace pour la stabilité de l'emploi, contrairement à l'introduction de e-services.**

On trouve à la Cité administrative de la ville de Liège et dans ses autres localisations les services classiques d'une administration locale.

Toutes les implantations du Service de la Population (services centraux, antennes et mairies) sont connectées au réseau intranet de l'administration et au système central donnant accès au registre national.

Certains services sont accessibles en ligne et principalement la commande de documents :

- Certificat de domicile ;
- Certificat de nationalité ;
- Certificat de vie ;
- Déclaration de changement d'adresse ;
- Composition de ménage ;
- Copie et extraits d'acte de naissance ;
- Copie et extraits d'acte de décès.

L'administration prévoit en outre de mettre à disposition d'autres documents à l'avenir, comme des déclarations de changement d'adresse, d'acceptation de don d'organes et de choix en matière de mode d'inhumation (actuellement réalisé).

Il faut signaler qu'il n'y a aucune procédure totalement informatisée. La commande de documents est informatisée, mais la réponse n'est pas automatisée : un agent traite les messages (vérifie si le demandeur est autorisé par la loi à obtenir le document, contrôle si le paiement éventuellement requis a été effectué par le demandeur) et l'envoi du document se fait par voie postale (un envoi électronique n'est pas envisageable actuellement, puisqu'il s'agit de fournir au citoyen des documents ou copies d'actes certifiés par l'autorité).

Dans d'autres cas, il faut par exemple imprimer un document téléchargé, le remplir, le signer et l'envoyer à l'administration par fax ou courrier électronique (dans le cas où l'administration doit disposer d'un document signé faisant foi de la demande). Parfois, il faut en outre passer par un « lieu physique de certification » (administration, commissariat de police...) pour authentifier et donner force légale à la signature. De manière générale, les agents pensent que l'interaction humaine reste



primordiale pour gérer les imprécisions et les erreurs fréquemment commises par les citoyens lors de leurs demandes.

Les services sont unilingues français, même si l'on trouve des hôtesse d'accueil (et certains agents) multilingues. Suite à l'enquête qualité de Copilot, il est d'ailleurs apparu que la question de la langue n'est pas un gros problème pour les usagers de l'administration d'origine étrangère : ils parlent souvent suffisamment le français pour comprendre et se faire comprendre et lorsque ce n'est pas le cas, ils ont l'habitude de se faire accompagner par une autre personne.

Il importe donc de bien relever la différence de philosophie entre le bc de Luxembourg et la situation de la Ville de Liège. Tandis qu'à Luxembourg, on vise dans un premier temps à développer un lieu unique pour habituer le citoyen à trouver un ensemble de services dans un seul endroit (avant de proposer des téléservices), **l'optique de la Ville de Liège se rapproche davantage de la décentralisation** : on veut rendre un certaines fonctions aux anciens hôtels de ville d'avant la fusion des communes. C'est pourquoi on tente de redévelopper le rôle des antennes administratives et des mairies de quartier. Si à Luxembourg, la tendance est à la centralisation des services en un lieu unique, à Liège, il semble donc que l'on s'oriente davantage vers la déconcentration vers des antennes administratives).

Les agents nouvellement détachés dans des antennes administratives le sont sur base volontaire. Il s'agit de plus en plus d'une forme de valorisation du travail effectué antérieurement par eux à la Cité administrative, surtout lorsque l'antenne ou la mairie de quartier est située dans des locaux rénovés et agréables.

Notons enfin les heures d'ouverture des guichets : 9-12 et 14-16 du lundi au jeudi et 9-12 le vendredi. Il y a une permanence le samedi matin et 1 soir par semaine dans les 2 mairies de quartier.

*↘ La tendance à la Ville de Liège est davantage liée à la décentralisation des services vers des antennes administratives qu'à la mise en place d'un guichet unique*

*↘ On retrouve comme à Luxembourg cette notion de valorisation du travail par l'amélioration du cadre professionnel (bâtiments neufs des mairies de quartier vs. « vieux » locaux de la cité administrative)*

Néanmoins, les nouveaux services de la Ville de Liège (antennes administratives et site web) restent relativement peu utilisés : l'enquête Copilot a ainsi montré que 90% des personnes qui se rendent à la Cité administrative ignorent l'existence des antennes décentralisées (et la plupart de celles qui en connaissent l'existence préfèrent tout de même venir à la Cité administrative). Les campagnes d'information menées ont toutefois augmenté leur fréquentation.

Quant aux demandes de documents via le site web, on n'en comptait qu'environ 25 par semaine jusqu'à une campagne de publicité dans les journaux régionaux il y a quelques mois. Depuis, on compte environ 40 demandes par semaine.

La cité administrative comprend un système de gestion automatisé des files d'attente : dès son entrée dans le bâtiment, le visiteur trouve une borne comprenant une liste des démarches à effectuer (**environ 10**) (p. ex. carte d'identité, passeport, changement d'adresse,...). Il appuie sur la touche correspondante et obtient un ticket. Chaque tâche est « sériée » selon les demandes (p. ex. carte d'identité correspond aux tickets 100 à 199, passeport aux tickets 200 à 299, etc.) et un écran fournit le numéro appelé ; par déduction, le client peut estimer le nombre de personnes en attente avant lui pour une demande précise. **Il est toutefois difficile de prévoir le temps**

**d'attente du citoyen car un citoyen qui doit effectuer plusieurs démarches ne doit prendre qu'un seul ticket.**

On a constaté quelques erreurs d'interprétations des services listés par les citoyens. Ainsi, un citoyen venant modifier sa carte d'identité suite à un changement d'adresse indiquait « changement d'adresse » et non « carte d'identité ». Il existe toutefois un accueil à proximité de cette borne afin d'aider et renseigner les usagers qui seraient un peu perdus. Les personnes qui travaillent à cet accueil ont été spécialement formées à cette tâche - très soucieuses d'aiguiller correctement le citoyen.

Ces personnes de l'accueil ont également de facto une fonction de « premier tri » : elles peuvent indiquer aux usagers les documents dont ils ont besoin pour effectuer une tâche précise afin de leur éviter une attente inutile s'ils ne disposent pas de tout ce dont ils auront besoin au guichet. **A cet égard, le travail de mise à plat des procédures effectué à Namur apparaît particulièrement pertinent et intéressait d'ailleurs grandement les personnes de la Ville de Liège que nous avons rencontrées. Un travail de rédaction des procédures est en effet prévu à Liège, à la suite des réunions de groupes et de l'étude «COPILLOT ».**

### 3. COÛT — BUDGET

#### 3.1. Budget total

**Il n'y a pas de budget spécialement consacré à la mise en place d'un guichet unique.** Les coûts liés à l'offre de services sur le site web sont, eux, repris dans le budget général

### 4. PROMOTION — PERFORMANCE — SATISFACTION

#### 4.1. Promotion du projet

Les services « web » et « antennes administratives » semblent très peu connus. Une légère augmentation de l'utilisation de la commande de documents via Internet a toutefois été constatée suite à des annonces publiées en début d'année dans des journaux publicitaires gratuits locaux.

#### 4.2. Satisfaction

Une enquête de qualité a été réalisée récemment par la firme Copilot mais nous n'avons pas pu la consulter.

### 5. INVESTISSEMENTS INFORMATIQUES

#### 5.1. Applications

Les applications utilisées actuellement sont les applications classiques de la Ville de Liège (qui tournent sur BULL DPS9000).

##### *\ Développements internes*

*Service Informatique est composé d'environ 14 personnes :*

- 4 ingénieurs/Programmeurs dont 1 système*
- 10 programmeurs dont 3 orientés réseau et PCs*

*\ Compte tenu du nombre total d'agents, le nombre d'informaticiens est assez faible. Les personnes rencontrées nous signalaient en outre que la formation informatique de base et bureautique des utilisateurs pose problème*

#### 5.2. Nouvelles technologies / Internet

Un bouquet de sites est accessible par tous, des connexions individuelles peuvent être accordés sur demande du (des) Chef(s) de Service. Une sécurisation des accès existe au travers de l'utilisation d'un FireWall.

La numérisation des actes d'état civil est existante et permet un transfert électronique des informations (EUDATA / Eupen), par exemple vers les antennes administratives et mairies de quartier, pour délivrer les copies certifiées.

Le « Reporting » existe au sein du département via l'utilisation de la solution **BO** Business Object qui interprète les données du système Oracle (données issues des applications COBOL sur DPS9000).

### 5.3. Site web

Le site web de la Ville de Liège est hébergé sur un serveur de la ville elle-même. **Il a été créé en interne à la Ville de Liège**, sauf pour la création des formulaires pour la commande de documents via Internet. Cette tâche a été « outsourcée » non pas par manque de compétences en interne mais plutôt par manque de temps. Le site web est développé et maintenu hors service informatique, au SAGEC (2 agents temps plein, 1 temps partiel concernés par ce travail).

Le département informatique de la ville comprend 4 ingénieurs et environ 9 programmeurs (dont 3 s'occupent principalement du réseau et des PC).

#### A retenir...

- ☞ La tendance à Liège est à la décentralisation (**déconcentration**) des services vers des antennes administratives et des mairies de quartier ;
- ☞ Il n'y a pas à Liège de projet « guichet unique » en tant que tel, mais les initiatives sont le fruit de la réflexion et de la bonne volonté d'un certain nombre de personnes davantage que sur une décision formelle et structurée (**il y a cependant un sensible regain d'intérêt du politique pour l'amélioration du fonctionnement du département**) provenant du pouvoir politique. L'absence de budget ou d'un plan stratégique clairement établis rend l'ensemble plutôt fragile ;
- ☞ Des changements récents (démarche qualité, information au public, promotion de l'activité des antennes administratives,...) ont été rendus possibles par une étroite collaboration entre le cabinet échevinal et l'administration ;
- ☞ Le travail de mise à plat des procédures (avec liste de mots-clés) tel qu'effectué à Namur durant l'année écoulée semble devoir être particulièrement utile dans le cadre de l'accueil et de l'aide aux usagers de l'administration. Il a en tout cas particulièrement intéressé les personnes que nous avons rencontrées. Un projet de réalisation similaire est en cours de développement à Liège ;
- ☞ Une rencontre devrait être organisée entre la Ville de Namur et la Ville de Liège pour renforcer les liens et améliorer les processus communs.

## ADMINISTRATION DE LA VILLE DE CHARLEROI

### 1. DONNÉES GÉNÉRALES

#### 1.1. Historique

La fusion des communes se trouve au point de départ de la réflexion menée à Charleroi. Il n'y avait pas à Charleroi de bâtiments suffisants pour accueillir tous les services qui étaient assurés dans les 15 « anciennes » maisons communales (pas de bâtiment comparable à la cité administrative de la ville de Liège, par exemple). Il a donc été décidé de conserver les services population dans chacune des maisons communales (le service de l'Etat civil fut regroupé par « divisions », entités regroupant deux ou trois anciennes communes et les services casier judiciaire, passeports et permis de conduire furent centralisés à l'Hôtel de Police) et de créer un bureau directionnel pour centraliser et garantir l'homogénéité des tâches. Ceci s'accordait en outre avec la **volonté de garder une vraie proximité entre le citoyen et son administration**.

Toutefois, la Ville de Charleroi prit conscience que le citoyen éprouvait parfois certaines difficultés pour trouver le bon service. C'est suite à ces réflexions que dans le cadre d'un projet PROAGEC, des démarches ont été initiées pour mettre en place un guichet unique visant à rassembler en quelques points d'accueil bien connus du citoyen le maximum de services. A terme, **l'objectif est donc de pouvoir effectuer des démarches administratives variées et d'obtenir tous les renseignements au départ des guichets les mieux connus de la population** (situés dans les maisons communales des anciennes communes formant l'entité de Charleroi).

La Ville de Charleroi compte environ 200.000 habitants. Les services « accueil du citoyen » (49) et « population » (58) regroupent un peu plus de 100 personnes.

*\\ Le projet de la Ville de Charleroi repose sur la volonté politique de « rester proche du citoyen » (dans le contexte de la fusion des communes)  
\\ Afin d'assurer la proximité avec le citoyen, il a été décidé de réutiliser les bâtiments des anciennes communes (bien connus des citoyens) comme lieux de délivrance décentralisés. Le traitement est centralisé dans des « centres opérateurs »*

#### 1.2. Ampleur

Le « projet » de la Ville de Charleroi est assez vaste et intéresse plusieurs services de la ville : le service « accueil du citoyen », bien sûr, mais aussi les services « état civil et population » ainsi que les différentes divisions informatique (centre informatique, micro-informatique et système d'information). Ce dernier service « système d'information » a été créé au début de cette année 2002 et compte 9 personnes. Ceci illustre la **volonté du conseil communal de développer les services internet et intranet de la ville**.

Outre les budgets communaux, le projet de Charleroi peut également compter sur des subsides européens (Fonds Feder – Objectif 1) ou régionaux (contrat PROAGEC).

*\\ Le projet de Charleroi est le résultat d'une volonté politique. Il peut compter sur le soutien des autorités communales ainsi que sur des budgets extérieurs*

### 1.3. Initiateur

Il existe donc une réelle volonté politique de la part des autorités communales de développer un guichet unique pour entretenir la « proximité entre l'administration et le citoyen » suite à la fusion des communes. Les budgets européens et régionaux ont en quelque sorte été les « déclencheurs » des initiatives, mais pour obtenir de tels financements, il faut pouvoir constituer des dossiers convaincants (ce qui témoigne à nouveau du soutien des autorités communales).

*\\ Comme Luxembourg (mais contrairement à Liège), Charleroi peut compter sur une volonté politique claire et manifeste des autorités communales. Nous ne pouvons que rappeler que ceci semble être un facteur décisif de réussite*

### 1.4. Objectifs

**L'objectif central est de « rester proche du citoyen »** dans le contexte de la fusion des communes. On utilise donc les bâtiments des anciennes communes « d'avant fusion » qui présentent le double avantage d'être à la fois proches et bien connus des citoyens. Ces 15 maisons communales sont donc devenues **15 services de délivrance**.

**Le traitement des procédures a en revanche été centralisé dans quelques « centres opérateurs »**, en fonction des matières à traiter (pensions, mariages, passeports, cartes d'identité, sports, casiers judiciaires, etc.).

*\\ Le principe de base peut se résumer comme suit : décentralisation des services (d'accueil et) de délivrance et centralisation du traitement*

### 1.5. Timing — Agenda

Nous avons vu que le projet traduit une vision à (très) long terme de la politique communale puisqu'il remonte à la fusion des communes de 1977. Les personnes rencontrées **ne nous ont pas donné d'agenda précis** (pas de date butoir à long terme mais « à l'horizon 2015 ! » pour signifier qu'il faudra encore beaucoup de temps avant que les changements ne soient totalement réalisés et assimilés). Certains changements sont d'ailleurs dépendants d'autres niveaux de pouvoir : mieux vaut ainsi attendre certaines décisions de la cellule « Wall On Line » (e-gouvernement) ou du pouvoir fédéral (par exemple au sujet de la signature électronique) avant de développer de nouveaux types de services à Charleroi.

L'impression ressentie est plutôt que les responsables du guichet unique essaient de **progresser étape par étape**, en prenant le temps de bien mesurer les différents paramètres qui interviennent dans une amélioration à mettre en place. La prochaine étape semble être la réorganisation complète des procédures de publication et de mise à jour de l'information sur l'intranet, combinée au développement d'une nouvelle version du site web de Charleroi. Le service « système d'information » (récemment mis en place) travaille actuellement sur cette tâche.

## 2. SERVICES OFFERTS — RÉORGANISATION

### 2.1. Services offerts

D'après les personnes rencontrées, le concept de guichet unique à Charleroi offre trois niveaux de service : soit rencontrer directement la demande du citoyen (c'est-à-dire répondre à sa demande et, par exemple, délivrer un certificat de bonne vie et mœurs, un extrait de naissance, etc.) ; soit rencontrer cette demande en différé (le citoyen effectue sa demande dans un premier temps puis revient au guichet pour prendre

possession du document demandé, par exemple une carte d'identité ou un passeport) ; soit orienter la personne vers le service concerné (à terme, jouer le rôle d'intermédiaire entre le citoyen et le service concerné en recevant la demande et en gérant le retour d'information).

La Ville de Charleroi tente d'améliorer le service sous trois aspects :

- **aspect physique des choses** : les bâtiments et l'équipement sont modernisés afin d'accueillir le citoyen dans un environnement moderne, convivial et agréable ;
- **aspect relationnel** : on choisit l'agent selon son profil ; on le forme non seulement aux matières qu'il devra traiter mais également aux techniques d'accueil ; on « revalorise » l'accueil des citoyens qui était précédemment considéré comme l'échelon « le plus bas » de l'administration, voire comme une punition, notamment en redéveloppant des perspectives de progression pour les agents communaux ; on met à disposition des agents un outil efficace, convivial et performant (banque de données de l'intranet communal) ;
- **aspect organisationnel** : on essaie au maximum d'accroître la qualité et l'efficacité du service en adaptant dans un contexte de proximité l'organisation à la demande formulée par le citoyen (15 services d'accueil et de délivrance dans les anciennes maisons communales).

On trouve donc 15 « services de délivrance » (les anciennes maisons communales) et quelques centres opérateurs (centralisés par matière : cartes d'identités, passeports, mariages, etc.). La plupart de ces bâtiments ont été adaptés à leur nouvelle fonction de centres d'accueil des citoyens. Les travaux ont été plus ou moins lourds, en fonction de la « disposition historique » des bâtiments (8 maisons communales « transformées », 6 autres « aménagées » et seule l'ancienne maison communale de Marcinelle n'a pas encore été rénovée, en raison de l'important coût des travaux — environ €800.000, à trouver dans le budget « bâtiments » de la ville !). Les principales lignes directrices de la rénovation des bâtiments sont : facilités d'accès pour les personnes handicapées, salle d'attente et bureaux conviviaux ; séparation marquée entre *back office* et accueil du citoyen ; bureaux (et non plus « guichets ») où agent communal et citoyen sont assis au même niveau.

On compte environ 200 à 250 personnes par jour dans le service de délivrance de Charleroi (le plus important des 15 bureaux), mais il y a encore une partie de la population qui vient à Charleroi alors qu'elle pourrait aller dans un service décentralisé. Les bureaux (dans les 15 centres d'accueils et de délivrance) sont ouverts entre 8h00 et 12h00 et de 13h00 à 16h30 (17h00 le mardi et le jeudi). Pas d'ouverture tardive, donc, mais une ouverture « matinale » (dès 8h00) qui permet d'aller accomplir une formalité avant d'aller au bureau. La raison de ce choix : les heures d'ouverture des bureaux au public correspondent aux heures de travail du personnel. Il n'y a pas d'ouverture le samedi (sauf une « permanence » pour les mariages et les décès), mais il semble que les citoyens ne soient pas particulièrement demandeurs d'une ouverture le samedi matin. À côté de ces heures d'ouverture, il est toutefois possible de prendre un rendez-vous en dehors des heures classiques en cas d'urgence ou d'impossibilité de se rendre dans les bureaux aux heures normales. Il existe même un « service à domicile » pour les cartes d'identité à destination des personnes avec handicap ou des personnes âgées. La philosophie de base est donc d'essayer à tout prix de chercher la meilleure solution, quitte à envoyer un véhicule de service à Bruxelles pour obtenir une carte d'identité en quelques heures dans les situations extrêmes !



Il existe un système de gestion des files d'attente à l'aide de bornes interactives délivrant un ticket. Le choix repose sur une arborescence construite à partir du vocabulaire employé par les citoyens : un premier écran reprend quelques mots-clés les plus souvent utilisés (cartes d'identité, composition de famille, changements d'adresse, pensions-chômage, passeports-permis de conduire, arrivée des étrangers en Belgique, etc.). Vient ensuite un second écran destiné à préciser la nature de la demande (par exemple, après avoir choisi « pensions-chômage », on trouve « où et quand pointer à Charleroi-Ville ? », « inscriptions comme demandeurs d'emploi », « demandes de pension », « reconnaissance de handicap et carte de stationnement », etc.). Il y a donc un niveau de détail assez poussé (l'arborescence a été modifiée trois fois en fonction des réticences et des difficultés rencontrées lors de la mise en place des bornes, mais le système actuel semble convenir). Lorsque l'on entre dans le bureau, tout est fait pour que le citoyen se dirige directement vers la borne pour prendre son ticket. Toutefois, il y a toujours un agent qui peut l'aider en cas d'hésitation ou de problème.

Quelques services électroniques sont disponibles sur le site web de la ville. Il n'y a cependant aucune procédure entièrement électronique, principalement à cause des questions de signature électronique. Le plus souvent, le citoyen doit donc imprimer un formulaire disponible en ligne et le remplir et/ou le renvoyer manuellement, ou alors le document demandé est envoyé au citoyen par courrier traditionnel. On cherche néanmoins dans la mesure du possible à adapter certaines procédures pour repousser cette question de l'identification à un stade ultérieur (par exemple, dans le cas du recrutement d'un agent, un dossier de candidature peut-être rempli électroniquement, la question de l'authentification étant postposée à la seconde étape du recrutement qui consiste en un entretien individuel). Les services en ligne sont encore assez timidement utilisés (environ 20 procédures par semaine, pour environ 6.000 visites sur le site web), mais il n'y a jamais véritablement eu de promotion. Ce choix semble délibéré, car la Ville de Charleroi attend la mise en ligne de la nouvelle version du site web (avec une rubrique « nos guichets électroniques ») pour développer ces campagnes de promotion et de sensibilisation à travers des affiches dans les guichets physiques, des encarts dans le bulletin d'information communale, etc. Il faut également relever que pour certains citoyens, développer des services en lignes pourrait signifier que « Charleroi ne veut plus recevoir ses citoyens » et la ville tient absolument à éviter ce malentendu.

\\ On trouve à Charleroi une vision globale des améliorations à apporter. On ne se focalise pas sur un seul aspect des choses (par exemple l'amélioration de l'efficacité de l'administration), mais on tente d'améliorer le service dans sa globalité, dans ses différents aspects (convivialité du cadre, accueil du citoyen, conditions de travail des agents, réorganisation du service pour plus de proximité, etc.)

\\ L'aspect « rénovation et adaptation des bâtiments destinés au travail d'accueil du citoyen » a également fait l'objet d'une réflexion poussée

## 2.2. Problèmes rencontrés lors de la mise en place des services de délivrance

Les personnes rencontrées ont soulevé les principales difficultés suivantes en ce qui concerne la réorganisation des services :

- **cerner les responsabilités** : dans le contexte de centralisation des traitements et de décentralisation de la délivrance, il est essentiel de définir un partage de responsabilités clair entre le centre opérateur et les services de délivrance. Ici, le centre opérateur est le seul responsable du contenu du document ;

- **former les agents** : la réponse apportée par la ville de Charleroi à cette difficulté est triple : formation du personnel aux matières à gérer ; formation du personnel aux techniques d'accueil du citoyen ; mise à disposition d'un outil performant et convivial (base de données de l'intranet communal) ;
- **la résistance aux changements** : on constate une fois de plus que l'aspect « revalorisation du travail de l'agent communal » est essentiel pour surmonter les craintes liées aux changements. Cadre de travail convivial et agréable ; tous les postes de travail visibles sont consacrés au service du public, tandis que les postes de *back office* ne sont pas visibles ; le citoyen et l'agent sont assis au même niveau à un bureau (contrairement aux guichets traditionnels où l'agent et le citoyen sont séparés par un hygiaphone, l'agent étant en outre assis tandis que le citoyen est debout, ce qui provoque un sentiment d'infériorité) ; nouvelles perspectives d'avancement et de progression qui font que le travail d'accueil du citoyen n'est plus considéré comme une punition ; mise à disposition d'outils « sur mesure » performants (base de données de l'intranet communal, développée par le centre informatique de Charleroi) qui permettent au personnel de se rendre compte et de bénéficier quotidiennement des effets positifs des nouvelles technologies, à tel point que les agents qui ne disposaient pas de ces outils ont rapidement été demandeurs et que leur utilisation s'est développée naturellement ;
- **autres difficultés**, parfois davantage liées au cadre légal belge qu'à l'administration de Charleroi : problème de la signature électronique, manipulations d'argent, etc.

*\\ Les « recettes traditionnelles » pour dépasser la résistance au changement des agents de l'administration se retrouvent à Charleroi : revalorisation de la fonction, amélioration du cadre et des conditions de travail, séparation nette entre le travail en back office et l'accueil du citoyen, formation du personnel aux différentes facettes de la nouvelle fonction, etc.*

### 3. COÛT — BUDGET

#### 3.1. Budget total

Le financement provient de différentes sources : fonds européens ou régionaux pour des projets définis et fonds communaux pour le fonctionnement des différents services informatiques, pour l'entretien et la rénovation des bâtiments, etc.

Pas de budget spécifiquement dévolu au « guichet unique » à Charleroi.

### 4. PROMOTION — PERFORMANCE — SATISFACTION

#### 4.1. Promotion du projet

Pas de réelle campagne de promotion pour différentes raisons : les bureaux de délivrance ont immédiatement pris le relais des anciennes maisons communales au lendemain de la fusion des communes ; on attend la nouvelle version du site web pour faire la promotion des services en ligne par le biais des guichets physiques ou du bulletin d'information communale.

#### 4.2. Satisfaction

Pas d'enquête de satisfaction des citoyens à proprement parler mais il n'est pas rare de recevoir des lettres de remerciements.

Les agents communaux semblent aussi très satisfaits des améliorations apportées à leurs conditions de travail.



## 5. INVESTISSEMENTS INFORMATIQUES

### 5.1.Applications

Les applications sont développées au sein du département CIC (voir ci-dessous), elles facilitent l'encodage des informations (menus conviviaux) en lieu et place de séries de chiffres (Reg. Nat.). La centralisation est faite par le CIC avant le transfert des informations vers l'extérieur. Nous parlons ici des applications « standard » d'une Ville. (voir Nouvelles Technologies pour la suite)

*\\ Structure des divisions informatiques de la Ville de Charleroi :*

- Centre Informatique de Charleroi, responsable du mainframe, de l'infrastructure réseau, du firewall, du développement d'applications sur mesure, etc. ;
- Service micro-informatique, responsable de tout ce qui se trouve entre l'utilisateur et la prise-réseau (postes de travail, etc.) ;
- Division « système d'information » de 9 personnes, mis en place au début de l'année 2002 pour tout ce qui est relatif à l'Intranet et à l'Internet.

### 5.1. Nouvelles technologies / Internet

La volonté existe et la preuve en est avec la création de la division "Système d'Information" :

- Intranet-Internet : 4 personnes
- Statistiques : 3 personnes
- Système Info Géographique : 2 personnes pour un total de 9 personnes.

Objectifs :

- cohérence dans la publication
- responsabilisation
- formation
- charte graphique
- source unique et identique

**Remarque : accès à Internet en fonction de l'utilité (mission) que la personne en a, pas un privilège hiérarchique.**

### 5.2. Site web

**Environ 6000 visites par semaine**

Intranet a été développé par le centre informatique, avec le concours de quelques personnes ressources dans les différents départements. Par conséquent, il souffre d'un manque de cohésion certain, chacun produisant l'information selon ses propres critères davantage que conformément à une procédure commune.

Le site web avait été créé par une société externe, mais la mise à jour et la maintenance étaient assurées par le service « presse » de la ville (**Ce site est « outsourcé » pour l'instant avec une volonté d'héberger le site dans les années à venir**). L'objectif principal lors de la création du site était d'en faire un outil de « marketing urbain ».

Depuis début 2002, service « système d'information » regroupant 9 personnes (mobilité interne avec revalorisation des fonctions, pas de recrutement externe) et fonctionnant sur un budget propre.

Ce service s'occupe principalement de l'intranet et de l'internet de la Ville. Actuellement, il se concentre prioritairement sur la refonte du site web et du service intranet. Les chartes graphique et technique sont terminées. L'inventaire du contenu et la détermination du service responsable de chaque aspect du site (production du contenu, orthographe, lisibilité, mises à jour, cycle de vie du document, aspects légaux, etc.) est en cours.

#### A retenir...

- ☞ La tendance à Charleroi est à la décentralisation des services de délivrance (dans les anciennes maisons communales), mais à la centralisation des traitements ;
- ☞ On note une véritable volonté politique de soutenir les initiatives de guichet unique dans le souci de rester proche du citoyen suite à la fusion des communes. Il s'agit d'un facteur essentiel de réussite qu'il convient de garder à l'esprit ;
- ☞ Trois dimensions sont prises en compte dans le projet de Charleroi : l'axe physique (amélioration du cadre), l'axe relationnel (amélioration de l'accueil du citoyen) et l'axe organisationnel (centralisation du traitement / décentralisation de la délivrance) ;
- ☞ Comme à Luxembourg, l'accent a été mis sur la revalorisation du cadre de travail et de la fonction afin de dépasser les réticences au changement. Il s'agit ici aussi d'un facteur de réussite à souligner ;
- ☞ Comme à Luxembourg, l'accent est mis dans un premier temps sur les guichets physiques plutôt que sur les services en ligne. Ceux-ci ne font d'ailleurs l'objet d'aucune campagne de promotion avant la refonte du site web de la ville ;
- ☞ Volonté de **valoriser la fonction « Population »** qui semblait être au départ comme une punition pour la personne (ce n'est plus le cas une vision existe pour promouvoir ce(s) poste(s)) ;
- ☞ Un alignement par rapport aux décisions de la cellule « e-gouvernement » de la Région Wallonne est appliqué. Rien ne sert d'investir sans connaître la vision de la Région ! **Une approche très professionnelle**

**SYNTHÈSE DE LA VISITE AUX SERVICES**  
**ÉTAT-CIVIL ET POPULATION DE LA VILLE DE NAMUR**

## ADMINISTRATION DE LA VILLE DE NAMUR

### 1. LE SERVICE ÉTAT-CIVIL

#### 1.1. Guichet Unique et travail quotidien

Au sein du service Etat-civil, on ressent incontestablement une volonté politique claire du collège échevinal de mettre en place un guichet unique. On estime qu'il a fallu un certain temps avant d'être réellement impliqué dans cette réflexion, même si la communication semble aujourd'hui nettement meilleure. **Une des plus grandes craintes est que l'on ne limite le service Etat-civil qu'à la seule délivrance des documents. Or, la délivrance ne constitue que la partie émergée de l'iceberg.** Limiter le service Etat-civil à cette seule délivrance serait donc ignorer les aspects sociaux, humains, relationnels (impossibles à quantifier lorsqu'il s'agit de résoudre un problème délicat qui se pose à un citoyen), ainsi que tout le travail d'encodage et de préparation des documents qui constituent la plus grande partie de la tâche des agents.

Dans l'optique du guichet unique et d'un éventuel regroupement spatial des services Etat-civil et population, le seul travail de délivrance des actes ne devrait pas poser de problème insurmontable, car il ne nécessite pas une connaissance approfondie du fonctionnement des deux services. Il serait d'ailleurs probablement très utile pour le citoyen. Il est toutefois signalé qu'il est peut-être plus facile de passer de l'Etat-civil à la population que d'effectuer le chemin inverse, l'Etat civil exigeant des connaissances non codifiées dans des législations complexes sujettes à interprétation, ce qui requiert une pratique assez longue et un contact particulier avec le public.

En revanche, le travail en back-office est beaucoup plus spécifique à chaque service. En outre, on constate de nombreux écarts entre la théorie et la pratique : **les formalités accomplies « selon la procédure normale » constituent en réalité plus souvent l'exception que la règle.** Il semble donc nécessaire de tenir compte des multiples cas particuliers qu'ils rencontrent dans leur travail quotidien à l'heure où l'on tente de formaliser les procédures (cf. travail de Mme Groyne).

Il faut également noter le rôle de l'administration de la Ville de Namur comme « centre de référence » pour les petites communes des environs qui ne sont pas confrontées aussi régulièrement à certains cas particuliers et qui se tournent vers Namur pour obtenir les conseils sur la marche à suivre. Ce rôle n'apparaît dans aucune statistique mais relève pourtant sans aucun doute de la fonction de service public de la Ville de Namur.

*\\ Le travail quotidien des agents du service Etat-civil ne doit pas être limité à la seule délivrance des documents. Le rôle social, humain et le travail de back-office constituent la partie cachée de l'iceberg.*

*\\ Il faut souligner que les agents sont confrontés quotidiennement à des situations imprévues qu'il convient de résoudre rapidement dans des situations familiales parfois délicates. Attention donc à reconnaître cet aspect du travail et à ne pas avoir une vision purement statistique du service.*

#### 1.2. Guichet Unique et personnel

Au niveau du personnel, il apparaît que **certaines personnes sont plus aptes que d'autres à gérer le contact direct avec le citoyen, même après une formation à l'accueil du public et à la gestion de conflit.** Il faut tenir compte de cette réalité et

éviter de mettre en contact avec le client des agents démotivés, peu accueillants et/ou manquant de compétences.

En outre, il faut déjà déplorer un manque de personnel qui se traduit par des difficultés dans la gestion des récupérations des heures prestées le samedi matin, des congés de maternité, des pauses-carrière, etc. Ce problème risque d'être encore plus criant si jamais l'on s'oriente vers un Guichet unique avec des heures d'ouverture « élargies ». Il est donc **essentiel de disposer d'un personnel suffisant pour pouvoir d'une part servir le public et délivrer les documents et d'autre part traiter les documents et gérer le travail de *back-office***, au risque d'accumuler un retard incompatible avec la mission de service public de l'administration.

Il faut compter dans les meilleurs moments une quinzaine de personnes à l'Etat-civil. Les bureaux sont ouverts « non-stop » entre 8h00 et 16h00 du lundi au vendredi, avec une permanence « décès » le samedi matin de 9h00 à 12h00. On compte entre 100 et 200 visites par jour.

*\\ Dans l'état actuel, le personnel du service Etat-civil ne paraît pas encore préparé au guichet unique. Il convient de régler les problèmes suivants :*

- ➔ Résoudre le manque d'agents, surtout dans l'optique d'heures d'ouverture « élargies » (éventuellement via un appel en interne et le job rotation ;*
- ➔ Sélectionner les personnes motivées et aptes à accueillir le citoyen ;*
- ➔ Former ces agents à l'accueil du public et à la gestion de conflit, à la gestion des matières à traiter dans le Guichet unique et à l'utilisation des outils qui seront mis à leur disposition.*

**Les agents du service Etat-civil ont entendu parler du Guichet unique, sans savoir exactement ce que cela signifie.** Ceci pourrait être la cause de malentendus et de craintes ou résistances, mais les responsables du service se sont efforcés de dédramatiser, notamment en insistant sur le fait que le Guichet unique devrait logiquement apporter une amélioration des conditions de travail, sans pour autant entraîner de réduction des effectifs, puisque le volume des dossiers à traiter ne va pas diminuer et que la complexité des situations rencontrées (mariages, naissances, etc.) tend à s'accroître.

*\\ Avant même toute formation du personnel, il semble qu'une (des) séance(s) d'information à destination des agents soi(en)t nécessaire(s), ceci pour dissiper les malentendus et éviter au maximum les craintes et résistances non-fondées.*

**Les agents qui travailleront en *front-office*, en contact direct avec le citoyen, seront en quelque sorte « garants de l'image de marque » de la Ville. Il est donc essentiel qu'il s'agisse de personnes accueillantes, motivées et compétentes qui se mettent au service du citoyen.** Pour ce faire, il convient de sélectionner au mieux les agents qui rempliront cette tâche, mais il faut également les placer dans de bonnes conditions :

- besoin d'un matériel informatique particulièrement fiable, car lorsque l'on se trouve face au citoyen, il est très délicat de devoir subir une panne informatique ;
- besoin également de ressources performantes afin de pouvoir renseigner le citoyen vite et bien ;
- besoin d'une formation adaptée à la fonction : formation aux matières à traiter, formation aux outils qui seront mis à disposition et formation à l'accueil du public

et à la gestion de conflits (cf. formations dispensées à Charleroi). Il est en outre indispensable que ces formations soient assurées par une personne au courant des réalités du monde administratif (cf. échec d'une formation assurée par un consultant issu du monde privé à Luxembourg) ;

- ... tout ceci en gardant à l'esprit les initiatives qui ont été prises à Luxembourg et Charleroi pour revaloriser l'accueil du citoyen et motiver les agents (différentes mesures de « discrimination positive » envisageables).

### 1.3. Guichet Unique et disposition des locaux

A l'heure actuelle, **il n'y a pas dans le service Etat-civil de véritable séparation entre les guichets et le back-office. Ceci pose de nombreux problèmes :**

- les **agents qui se trouvent en back-office sont toujours interrompus** par des demandes de citoyens « égarés » (où se trouve tel service ? où acheter des sacs poubelles ? etc.). On comprend facilement que ceci soit de nature à perturber leur travail ;
- vu le nombre de personnes présentes sur le plateau, il règne dans le service un **brouhaha permanent** qui se révèle particulièrement fatigant après quelques heures ;
- il n'y a en outre **aucun calme, aucune intimité, convivialité ou discrétion** pour régler les situations délicates ou privées. Or ceci est essentiel dans un service amené à traiter de questions telles que la reconnaissance d'enfants, les décès, les mariages, etc. A l'heure actuelle, les agents s'efforcent d'accueillir les citoyens dans un bureau « fermé » (le bureau du directeur du service par exemple), mais cette situation n'est évidemment pas idéale ;
- puisqu'il n'y a pas de séparation entre les guichets et les bureaux, le citoyen pourrait penser qu'un agent qui se consacre au travail de *back-office* (et qui ne doit donc en principe pas se charger de l'accueil du public) ne veut pas se déplacer pour le servir. **L'image de « la Ville de Namur où personne ne travaille »** qui peut en résulter est particulièrement négative ;
- il faut ici aussi se garder de limiter le travail de l'Etat-civil à la seule délivrance des documents : le travail de *back-office*, s'il n'est pas visible depuis l'extérieur, constitue une partie importante du travail des agents. Il convient dès lors d'en tenir compte dans la disposition physique des locaux du guichet unique pour éviter d'imposer aux agents des aller-retours incessants entre *front* et *back-office*.

Pour conclure ce point « Guichet Unique et locaux », la philosophie au sein du service est claire : **« Les agents sont là huit heures par jour ; le citoyen vient 20 minutes pas an. Le Guichet Unique doit donc aussi amener une amélioration des conditions de travail ! »**. Cette remarque est d'autant plus intéressante qu'elle confirme l'optique adoptée à Luxembourg et Charleroi où la rénovation du cadre de travail des agents a été un aspect important de la mise en place du guichet unique. Notons également l'exemple *a contrario* de Liège, où les meilleurs agents de la cité administrative demandent leur mutation vers les mairies de quartier rénovées.

*\\ Au niveau des locaux, il est essentiel de rappeler que la mise en place d'un Guichet unique ne signifie pas seulement l'amélioration de l'accueil du citoyen mais aussi l'amélioration des conditions de travail des agents. Ces deux aspects sont indissociables ;*

*\\ Quelques pistes à retenir :*

- *séparation claire entre front et back office ;*
- *bureaux d'accueil du citoyen conviviaux (cf. Charleroi & Luxembourg) ;*
- *bureaux « privés » pour résoudre les questions délicates ;*
- *back office permettant aux agents de travailler dans des conditions calmes et agréables.*

#### 1.4. Informatisation des actes

Les actes sont informatisés depuis 1989. Les actes antérieurs se trouvent sur microfilms. On souhaiterait remonter en arrière dans les actes de naissance afin d'avoir sur support informatique les actes des personnes qui sont le plus susceptibles d'en avoir besoin, à savoir celles qui sont à l'école, qui demandent leur premier emploi ou qui se marient. Il s'agit ici quasiment d'une condition *sine qua non* à la décentralisation de la délivrance. Mais avec quel outil et quel personnel assurer l'encodage ?

#### A retenir...

- ☞ Il est essentiel d'associer des représentants du service Etat-civil aux réflexions relatives à la mise en place d'un guichet unique à la Ville de Namur. Il s'agit en effet des personnes les plus au courant des réalités du travail quotidien et, en quelque sorte, des « premiers concernés » par le Guichet unique. Prendre des décisions importantes sans leur avis risquerait de compliquer leur tâche et de conduire à des difficultés considérables pour la mise en place du Guichet unique. Les personnes que nous avons rencontrées semblaient à ce titre heureuses de l'entretien que nous avons eu. De manière générale, il est important de souligner qu'une telle réorganisation passe par la collaboration de tous : **agents, responsables des services concernés, échevin et collège communal sont tous des rouages indispensables à la réussite du projet ;**
- ☞ Il importe également d'avoir une vision globale des tâches accomplies au service Etat-civil. **Une vision purement statistique** (nombre de visites, durée moyenne de chaque procédure, etc.) **ne pourrait rendre compte de la complexité de certaines situations et de l'importance du rôle social et humain du service**, qui est souvent le premier (ou le dernier !) point de contact pour le citoyen ;
- ☞ L'optique adoptée à Charleroi et Luxembourg d'améliorer les conditions de travail des agents grâce à la mise en place d'un Guichet unique correspond à une véritable attente du service Etat-civil ;
- ☞ Les agents du *front-office*, qui seront amenés à accueillir le citoyen, auront un rôle fondamental dans la perception du Guichet unique par le grand public. Il est donc impératif de veiller à ce qu'il s'agisse de personnes accueillantes, compétentes et motivées, qui sont là avant tout pour rendre service au citoyen. La sélection et la formation de ces agents sont dès lors deux points très importants ;

## 2. LE SERVICE POPULATION

### 2.1. Guichet Unique et travail quotidien

Il n'y a encore eu que très peu d'information au sujet du Guichet unique auprès des agents. En gros, ceux-ci pensent que tous les guichets de la Ville de Namur vont être regroupés au rez-de-chaussée. Ceci engendre un réel stress, car **les agents qui ne**

**travaillent plus aux guichets ont peur d'y retourner. Quant à ceux qui sont déjà aux guichets, ils espèrent une amélioration de leurs conditions de travail.**

**Une réelle amélioration a déjà été enregistrée récemment avec l'installation récente du système de gestion des files d'attente.** Le principe est le suivant : un guichet « accueil » se charge d'envoyer le citoyen vers le service compétent, de contrôler qu'il dispose de tous les documents nécessaires pour accomplir sa formalité et, le cas échéant, de délivrer un ticket (pour les guichets belges). Ce système a le mérite d'éviter les erreurs et les attentes inutiles pour un citoyen qui ne serait pas en possession de tous les documents dont il aura besoin. En outre, cela réduit considérablement le nombre de personnes présentes devant les guichets (seules les personnes dont on traite la demande sont désormais aux guichets ; les autres sont en salle d'attente) et permet de travailler dans des conditions plus calmes (à défaut de réelle convivialité).

Dans l'optique du Guichet unique et d'un éventuel regroupement des services Etat-civil et population, **il n'est pas certain que dans l'état actuel, un agent « Population » puisse traiter un dossier « Etat-civil » et réciproquement.** Pour ce qui est de l'hypothèse de mettre les guichets au rez-de-chaussée et le *back-office* au premier étage, la séparation physique ne devrait pas poser de problèmes insurmontables, même si dans certains cas, cela pourrait causer quelques retards.

*\\ Il faut souligner dans le service Population les nombreuses réticences à effectuer du travail aux guichets. Il s'agit ici bien évidemment d'un sérieux obstacle à la mise en place d'un Guichet unique. Il faut réfléchir à des mesures susceptibles de surmonter ces résistances (revalorisation de la fonction, ...), tout en sachant qu'il est illusoire de penser mettre tous les agents aux guichets.*

Quant au travail de synthèse des procédures de Mme Groyne, il semble intéressant et utile, surtout il est réutilisé pour servir de support aux agents, par exemple pour leur expliquer tout ce qu'il faut faire dans une situation donnée ou pour une procédure particulière. On retrouve ici l'idée de la base de données de l'intranet de la Ville de Charleroi.

*\\ Le travail de Mme Groyne devrait pouvoir déboucher sur un outil d'aide au travail quotidien des agents de l'administration. Il est peut-être utopique d'espérer couvrir tous les cas particuliers dans un tel document, mais ceci n'enlève rien au potentiel de cette démarche.*

## 2.2. Guichet Unique et personnel

Au niveau du personnel, personne n'a reçu de formation à l'accueil, aux outils utilisés ou aux services à délivrer et matières à traiter. La formation s'effectue « sur le tas » : lorsqu'une personne arrive, elle suit pendant quelques temps une personne habituée au service puis, petit à petit, accomplit elle-même les formalités. Ceci est nettement insuffisant, surtout dans l'optique de la mise en place du Guichet unique. **Une formation aux aspects suivants paraît nécessaire : matières à traiter, outils à utiliser et accueil du citoyen.**

**De manière générale, les agents les mieux préparés pour le travail le travail aux guichets sont actuellement aux guichets.** Il faut insister sur la difficulté du travail aux guichets, non seulement en raison de la complexité et de la multiplicité des tâches à traiter (surtout aux guichets « belges ») mais aussi et surtout en raison des rapports souvent tendus avec les citoyens : nervosité, mauvaise humeur, etc., même si la



situation s'est améliorée grâce au système de gestion des files d'attente. Toutefois, ce système se limite à gérer les files d'attente et ne permet pas de traiter plus rapidement les demandes des citoyens. Les délais d'attente restent donc inchangés.

La situation est donc la suivante : on retrouve principalement en *back-office* des personnes nommées, qui ont travaillé parfois vingt ans aux guichets mais qui sont usées par ce travail et ne veulent pas retourner « au front ». En revanche, on trouve au *front office* les agents non nommés.

**Il apparaît donc clairement impossible de mettre tout le monde aux guichets.** Tout d'abord, parce que l'accueil du citoyen est considéré comme la partie la plus ingrate et délicate du travail et que l'on constate pour cette raison un flagrant manque de motivation pour le travail aux guichets. Ensuite parce que le service Population a la triste réputation d'être le service le moins valorisé de l'administration de la Ville de Namur, c'est-à-dire l'endroit où l'on met tous les agents dont plus personne ne veut ailleurs. **Outre le problème de motivation, il y a donc également un sérieux problème de compétences.** Il est peut-être possible de surmonter ces problèmes par différents mécanismes de discrimination positive pour revaloriser la tâche et améliorer les conditions de travail (pour le problème de motivation) ainsi que par des formations adaptées (pour le problème de compétences), mais il est utopique de penser que l'on pourra faire de chaque agent une personne compétente et motivée.

On trouve environ 45 agents dans le service population. Les bureaux sont ouverts « non-stop » entre 8h00 et 16h00 du lundi au vendredi, avec une permanence le samedi matin de 9h00 à 12h00. On compte un minimum de 300 visites par jour, uniquement pour les « guichets belges ». Il faut encore y ajouter les visites au « guichet rapide » (environ 50 à 60 par jour), celles aux guichets « permis de conduire » et celles aux guichets « étrangers », pour lesquelles il n'y a pas véritablement de statistiques.

*\\ Pour surmonter au moins en partie le problème de compétence que l'on constate parmi les agents du service population, une formation aux aspects suivants semble indispensable :*

- ➔ matières à traiter et à gérer ;*
- ➔ outils à utiliser ;*
- ➔ accueil du citoyen & gestion des conflits.*

*\\ Il apparaît également essentiel de revaloriser le service Population et de « retourner » la perspective : il n'est pas normal que le service qui est appelé à être un point de contact privilégié avec le citoyen soit également le service le moins bien considéré de l'administration de la Ville de Namur.*

### 2.3. Guichet Unique et disposition des locaux

A l'heure actuelle, **il n'y a pas dans le service Population de véritable séparation entre les guichets et le *back-office*.** Ceci pose de nombreux problèmes :

- les **agents qui se trouvent en *back-office* sont toujours interrompus** par des demandes de citoyens « égarés » (où se trouve tel service ? où acheter des sacs poubelles ? etc.). On comprend facilement que ceci soit de nature à perturber leur travail. De plus, vu le nombre de personnes présentes sur le plateau, il règne dans le service un **brouhaha permanent** qui se révèle particulièrement fatigant après quelques heures. La situation s'est toutefois améliorée suite à la mise en place du système de gestion de files ;

- il n'y a en outre **aucun bureau confidentiel, spécialement dédié au traitement en toute convivialité et discrétion des dossiers sensibles** (par exemple les adresses non-communicables). A l'heure actuelle, les agents s'efforcent d'accueillir les citoyens dans un bureau « fermé » (qui n'est pas conçu *a priori* pour cette tâche), mais cette situation n'est évidemment pas idéale ;
- puisqu'il n'y a pas de séparation entre les guichets et les bureaux, le citoyen pourrait penser qu'un agent qui se consacre au travail de *back-office* (et qui ne doit donc en principe pas se charger de l'accueil du public) ne veut pas se déplacer pour le servir. **L'image de « la Ville de Namur où personne ne travaille »** qui peut en résulter est particulièrement négative.

En moyenne, 4 ou 5 guichets « belges » sont ouverts, deux guichets « étrangers », deux « casier judiciaire » et deux « permis de conduire » (une dizaine au total, ce qui semble suffisant, sauf peut-être pour les guichets « belges »). En outre, un « guichet rapide » est parfois ouvert (lorsqu'il y a du personnel disponible) pour des formalités qui prennent peu de temps (venir chercher une carte d'identité, un passeport...).

*\\ Au niveau des locaux, il est essentiel de rappeler que la mise en place d'un Guichet unique ne signifie pas seulement l'amélioration de l'accueil du citoyen mais aussi l'amélioration des conditions de travail des agents. Ces deux aspects sont indissociables ;*

*\\ Quelques pistes à retenir :*

- ➔ *séparation claire entre front et back office ;*
- ➔ *bureaux d'accueil du citoyen conviviaux (cf. Charleroi & Luxembourg) ;*
- ➔ *bureaux « privés » pour résoudre les questions délicates ;*
- ➔ *back office permettant aux agents de travailler dans des conditions calmes et agréables.*

## 2.4. Autres remarques

Suite à l'entretien que nous avons eu, il semble encore important de signaler **deux problèmes importants qui risquent de se poser dans les années à venir et qu'il convient donc de garder à l'esprit dans l'optique de la mise en place du Guichet unique** :

- **arrivée de la nouvelle carte d'identité électronique** : la procédure de renouvellement des cartes d'identité n'est pas encore fixée (5 ou 10 ans ?), mais il est possible que ce changement engendre une charge de travail supplémentaire conséquente. A Namur, 85.000 personnes sont concernées, avec un minimum de deux visites par personne. Pour information, lors du passage aux cartes d'identité plastifiées en 1989, 10 personnes « article 60 » ne se sont consacrées qu'à cette tâche pendant 6 ans ! Qui assumera ce rôle cette fois ?
- **sept élections dans les dix prochaines années** : auparavant, c'est le service milice qui s'occupait des formalités liées aux élections en période électorale. Les agents du service milice ont été reventilés dans le service population mais d'année en année, on constate qu'il y a de plus en plus de travail pour de moins en moins de personnes. Chaque année électorale, on compte environ 8.000 opérations supplémentaires aux guichets (et au moins autant en *back-office*).

**A retenir...**

- ☞ Il est essentiel d'associer des représentants du service Population aux réflexions relatives à la mise en place d'un guichet unique à la Ville de Namur. Il s'agit en effet des personnes les plus au courant des réalités du travail quotidien et, en quelque sorte, des « premiers concernés » par le Guichet unique. Prendre des décisions importantes sans leur avis risquerait de compliquer leur tâche et de conduire à des difficultés considérables pour la mise en place du Guichet unique. Les personnes rencontrées semblaient à ce titre heureuses de l'entretien que nous avons eu. De manière générale, il est important de souligner qu'une telle réorganisation passe par la collaboration de tous : **agents, responsables des services concernés, échevin et collège communal sont tous des rouages indispensables à la réussite du projet ;**
- ☞ Les deux principaux obstacles à la mise en place du Guichet unique dans le service Population sont le manque de motivation pour le travail en *front-office*, jugé difficile et ingrat et le manque de compétences d'une partie des agents. **Il est ici essentiel de régler ce problème de ressource humaine préalablement à la mise en place du Guichet unique.** L'image de marque de la Ville de Namur dépend en grande partie des agents qui sont amenés à accueillir le citoyen. Dans cette optique, il semble anormal de faire du service Population la « poubelle » de l'administration locale. Une revalorisation de cette fonction (comme cela a été effectué à Charleroi) est donc indispensable. D'autre part, une formation adaptée à destination des agents est tout aussi nécessaire ;
- ☞ L'optique adoptée à Charleroi et Luxembourg d'améliorer les conditions de travail des agents grâce à la mise en place d'un Guichet unique correspond à une véritable attente du service Population ;
- ☞ Il faut aussi tenir compte de la **possible surcharge de travail qui surviendra dans les années à venir** avec le renouvellement des cartes d'identité et les sept élections en dix ans.

**A PROPOS DU GUICHET UNIQUE VERTICAL**

## A PROPOS DU GUICHET UNIQUE VERTICAL :

RENCONTRE AVEC BÉATRICE VAN BASTELAER — WALL ON LINE (29/10/02)

Dans le cadre de cette étude sur la mise en place d'un guichet unique dans les services de la Ville de Namur, une réflexion sur la faisabilité d'un guichet unique vertical était prévue. A cette fin, il nous a semblé intéressant de rencontrer Béatrice van Bastelaer, chef de projet adjoint de la Cellule « Wall On Line ». Nous tenons compte également des informations récoltées lors de la réunion « e-Gov et communes » organisée le 13 septembre à la DGPL.

Une première réflexion concerne **le rôle que doivent jouer les communes dans le cadre des réflexions devant aboutir à la réalisation d'un guichet unique vertical. Quelle est l'attitude que doivent adopter les autorités locales ? Active**, en étant à la base d'initiatives innovantes, **ou passive**, en attendant de suivre les décisions prises à un niveau supérieur. Ce dilemme illustre d'ailleurs la situation quelque peu paradoxale des communes, à la fois premier point de contact avec le citoyen et dernier maillon dans la chaîne institutionnelle belge.

Le choix de l'attitude à adopter est d'autant plus délicat que **chaque alternative comporte sa part de risque**. En effet, dans le fonctionnement classique par expérimentation-diffusion, les communes les plus innovantes risquent de se retrouver prisonnières d'une option qui n'est pas adoptée par la majorité des utilisateurs. Pour limiter ces dangers, les niveaux de pouvoir fédéral et régional doivent s'efforcer de prendre leurs décisions et de mener leurs actions avec le souci d'intégrer au maximum les initiatives existantes. A l'opposé de ce rôle d'innovateur, le retard pris par les administrations les plus prudentes peut s'avérer difficile à rattraper une fois que les choix définitifs ont été posés.

**L'attitude la plus intéressante se trouve peut-être au milieu de ces deux extrêmes. Il semble en effet y avoir une place pour les initiatives, dans le respect des prérogatives de chaque niveau de pouvoir et notamment dans le respect du rôle de coordination et d'harmonisation joué par le niveau régional.** Ainsi, dans le cas du guichet unique, on peut imaginer une commune qui prendrait l'initiative d'identifier parmi les tâches qu'elle accomplit au quotidien les quelques procédures « verticales » impliquant le local et le régional et pour lesquelles elle pourrait jouer un rôle efficace d'interface entre le citoyen et l'administration, puis démarcher auprès de la région pour mettre en place une procédure pilote. Notons que parmi ces procédures susceptibles de donner lieu à une expérimentation, certaines peuvent engendrer un bénéfice direct pour le citoyen (par exemple le permis de bâtir) tandis que d'autres ne l'impliquent pas directement mais peuvent néanmoins lui apporter un bénéfice indirect (par exemple la simplification des procédures d'exécution des travaux publics).

**Certaines expériences sont d'ailleurs en cours de réalisation.** Relevons ainsi les réflexions menées par la Région wallonne sur les procédures possibles dans le cadre des travaux du commissariat à la simplification administrative ou le projet financé par les SSTC (Services fédéraux des affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles) en collaboration avec l'Union des Villes et Communes « Standardisation d'un guichet digital et échange de données en XML ». **Le danger de multiplier les expériences disparates est par contre de voir apparaître une certaine incohérence d'action.** Le rapport rédigé par Michel Bruneel (CITA) dans le cadre de son évaluation des sites web communaux en Région Wallonne met en évidence ce risque. Quant à la cellule « Wall On Line », elle joue un important rôle de relais pour assurer la coordination et l'harmonisation des initiatives et assurer la transférabilité des enseignements.

Relevons encore l'intéressant **concept de « co-marquage » (intégration transparente d'informations de provenances administratives différentes), comme voie possible de collaboration entre niveaux communal et régional** dans le domaine de l'intégration de l'information : un site communal répercute par exemple de l'information régionale puisée directement à la source.

Plus généralement, il serait très utile d'essayer de dresser une **carte des procédures administratives impliquant la collaboration de plusieurs niveaux de pouvoir** : communes, provinces, régions, communautés et fédéral, la complexité institutionnelle en Belgique ne facilite certes pas la tâche des administrations, mais il s'agit bien d'une réalité que l'on ne peut ignorer.

#### **A retenir...**

- ☞ Concernant l'attitude qu'elles doivent adopter à propos des expériences de guichet unique vertical, les communes peuvent paraître assises entre deux chaises : soit elles adoptent une attitude active, au risque d'investir dans une solution qui ne sera pas retenue par la majorité des utilisateurs, soit elles adoptent un rôle plus passif, au risque d'éprouver de grandes difficultés pour résorber leur retard ;
- ☞ Une attitude intermédiaire consistant par exemple à identifier quelques procédures verticales pilotes et à démarcher les autorités régionales pour lancer un projet d'expérimentation subsidié semble possible ;
- ☞ Voir les expériences en cours, dans le cadre du commissariat à la simplification administrative ou du projet SSTC-Union des Villes et Communes « Standardisation d'un guichet digital et échange de données en XML » ;
- ☞ Rôle important joué par « Wall On Line » pour assurer la coordination et l'harmonisation des initiatives, ainsi que pour faciliter la transférabilité des expériences ;
- ☞ Concept de « co-marquage » (intégration transparente d'informations de provenances administratives différentes) à creuser comme voie possible de collaboration entre région et communes, même si certaines communes semblent encore assez peu intéressées.

## **SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS À LA VILLE DE NAMUR**

## RECOMMANDATIONS À LA VILLE DE NAMUR

La synthèse des différentes visites effectuées dans le cadre de cette phase d'analyse du projet cegul est proposée sous la forme d'un tableau récapitulatif repris à la fin de cette section. Sur base des enseignements tirés des expériences de Luxembourg, Liège et Charleroi, nous avons identifié dix rubriques qui composent la structure de nos recommandations.

Tout au long de ces recommandations, nous avons volontairement mis l'accent sur les aspects organisationnels et humains davantage que sur les aspects techniques. Nous entendons par là insister sur l'importance cruciale de ces facteurs humains, politiques et organisationnels dans la réussite d'un projet et répercuter ainsi les principaux enseignements d'une enquête réalisée aux Etats-Unis depuis 1994 sur plus de 8.000 projets menés dans 365 organisations (voir annexe « CHAOS Report ») : selon cette étude, les principaux facteurs de succès sont l'implication des utilisateurs, le soutien de la direction, la définition claire des exigences ou la mise en place d'un plan de projet approprié plus que le choix d'une technologie au détriment d'une autre.

### **1. Le soutien au projet**

- 1.1. Il faut une volonté politique claire et affirmée du bourgmestre et du conseil communal ;
- 1.2. Il convient de dresser un plan de projet réaliste compte tenu du budget disponible, avec un calendrier raisonnable des objectifs à atteindre ;
- 1.3. Il faut s'assurer de la participation de tous au projet, depuis le bourgmestre jusqu'aux agents.

### **2. Les investissements**

- 2.1. Les investissements humain, matériel et financier sont très importants. Il faut être conscient de cette réalité et prévoir un budget en conséquence ;
- 2.2. La prévision d'un budget consacré spécifiquement au projet « Guichet unique » facilite grandement la bonne réalisation des objectifs.

### **3. Le personnel**

- 3.1. La mise en place du guichet unique nécessitera de faire appel à de nouvelles compétences à trouver en interne (ou / et en externe) ;
- 3.2. Il importe de prendre conscience du rôle essentiel des agents pour l'image de marque de la ville. Pourquoi les citoyens sont-ils accueillis par des agents « punis » ?

### **4. La formation**

- 4.1. La formation est un investissement considérable (direct, pour rétribuer les formateurs et indirect, pour dégager les agents durant leurs heures de formation), mais absolument incontournable ;
- 4.2. La formation des agents est absolument indispensable préalablement à la mise en place du guichet unique. Sans cette formation, de nombreuses difficultés surviendront ;
- 4.3. Cette formation doit au moins aborder les trois aspects suivants : formation aux matières à traiter et à gérer par les agents dans le cadre de leur nouvelle fonction ; formation aux outils qu'ils auront à leur disposition ; formation à l'accueil des citoyens et à la gestion de conflits. Une formation plus générale (« introduction » aux nouvelles technologies) serait également souhaitable ;



- 4.4. La (les) formation(s) doi(ven)t être dispensée(s) par des personnes connaissant très bien le monde de l'administration et son fonctionnement. Il est également important de donner les formations techniques sur un matériel aussi proche que possible du matériel qui sera effectivement utilisé par les agents.

## 5. La revalorisation des fonctions

- 5.1. Le projet « Guichet unique » doit mener non seulement à une amélioration du service reçu par le citoyen mais aussi (voire surtout) à une amélioration du cadre de travail des agents. Ce sont eux les premières personnes concernées par ces changements et la mise en valeur du travail des agents doit logiquement rejaillir sur le citoyen ;
- 5.2. « Amélioration du cadre de travail » signifie amélioration de l'environnement « physique » (bureaux, matériel, etc.), mais aussi amélioration des conditions de travail. Ceci pourrait notamment passer par des mesures de « discrimination positive » en faveur des agents qui assurent une partie du travail de front-office (par exemple, accès illimité à Internet durant x heures par mois), par la description et la normalisation des fonctions, par de nouvelles perspectives de progression hiérarchique et éventuellement par la mise en place d'entretiens d'évaluation dont le but ne sera pas du « juger » l'agent, mais plutôt d'écouter ses désirs, ses revendications, de faire le point sur son travail et de fixer des objectifs ;
- 5.3. Il est absolument indispensable de rompre avec la tradition selon laquelle les agents dont on ne veut plus nulle part se retrouvent aux guichets de l'administration locale : ces agents sont en grande partie l'image de marque de la ville.

## 6. Les locaux

- 6.1. L'importance de la rénovation des locaux est apparue de manière évidente lors de chacune de nos visites ;
- 6.2. Ces locaux doivent être réorganisés en fonction des trois principes suivants : calme, convivialité, confidentialité ;
- 6.3. Les nouveaux locaux doivent à la fois refléter l'image de marque de la ville et contribuer à l'amélioration de l'environnement de travail des agents (et, partant, à leur motivation ou à leur remotivation) ;
- 6.4. Certains éléments sont essentiels dans le contexte de la rénovation des locaux : séparation marquée entre le *front* et le *back-office* ; bureaux conviviaux pour accueillir les citoyens (agents et citoyens assis au même niveau, pas séparés par une glace, etc.) ; bureaux « privés » (fermés) pour traiter des questions délicates et personnelles en toute confidentialité ; mise en place d'espaces à l'abri des regards du public pour les pauses des agents ; zone d'accueil personnalisée pour les citoyens (une borne électronique ne suffit pas : le contact humain reste primordial) ; zone d'attente accueillante, etc.

## 7. Les services

- 7.1. L'accent doit être mis sur l'amélioration des services « physiques ». En effet, il apparaît que le contact humain reste une attente fondamentale de la part des citoyens, qui ne sont pas disposés, pour la plupart à perdre ce contact pour effectuer la procédure en ligne. De plus, les mesures légales ne permettent pas encore de garantir la fourniture de services « 100% électroniques » dans la plupart des cas. La mise en place d'un guichet unique physique performant est en outre plus à même de « marquer les esprits » de l'idée de changement que

l'implémentation de guichets électroniques. Les services électroniques viendront donc davantage dans une deuxième phase du projet ;

- 7.2. De même, les services relèvent davantage du guichet horizontal que du guichet vertical. Concernant ce dernier, il semble préférable que la ville attende les premières grosses réalisations de la cellule Wall On Line dans ce domaine, afin qu'elle puisse s'adapter sur les décisions prises au niveau régional. La mise en place du guichet vertical devrait donc être remise à un stade ultérieur du projet ;
- 7.3. Il faut donc se concentrer dans un premier temps sur la mise en place d'un guichet unique physique horizontal permettant au citoyen d'accomplir toutes ses démarches à partir d'un et d'un seul guichet ;
- 7.4. Le travail de mise à plat des procédures effectué par Mme Groyne doit être valorisé et mis à profit : en interne, par exemple en l'incluant dans une base de données à destination des agents, mais également en externe, auprès de la Région Wallonne et d'autres communes.

## **8. La technique**

- 8.1. L'intégration de l'existant est un élément incontournable : il faut adapter et réutiliser au maximum l'infrastructure qui est déjà en place ;
- 8.2. Il semble également important de mener à bien certaines tâches telles que la numérisation des actes dans l'optique du développement ultérieur de services électroniques ;
- 8.3. Avant tout investissement technique, il faut savoir ce qui sera décidé par les autres niveaux de pouvoir (le fédéral et les régions).

## **9. Autres**

- 9.1. Pour marquer l'idée de changement et de nouveauté dans les esprits, il peut être utile de donner aux guichets d'accueil des citoyens un nouveau nom (cf. Luxembourg, Bierger Center) ;
- 9.2. Durant la phase de conception et de développement, il est essentiel d'impliquer les utilisateurs, c'est-à-dire les citoyens (utilisateurs externes), mais aussi et surtout les agents (utilisateurs internes), qui sont les personnes les plus concernées par les modifications ;
- 9.3. L'arrivée de la prochaine carte d'identité électronique facilitera peut-être le développement de nouveaux services et procédures en ligne. Il faut être attentif aux caractéristiques de ce nouveau document, ainsi qu'aux modalités de sa diffusion (renouvellement progressif des cartes ou distribution immédiate du nouveau document aux citoyens ?).



✓ oui  
 X non  
 ♦ en cours

	Luxembourg <i>Bierger-Center, lieu unique</i>	Liège <i>Décentralisation des services</i>	Charleroi <i>Centralisation du traitement, décentralisation de la délivrance</i>	Namur
<b>1. Soutien au projet</b>				
volonté politique	✓	X	✓	✓
bonne volonté (ressources humaines)	X	✓	✓	✓
plan de projet	✓	X	♦	♦
réalisation(s) en cours	✓	X	✓	♦
<b>2. Investissements</b>				
budget attribué (ville)	✓	X	X	♦
budget attribué (autres)	X	X	✓	✓
budget "récupéré"	X	✓	✓	X
bonne volonté (ressources humaines)	X	✓	✓	✓
<i>infrastructure</i>				
bâtiments	✓	X (✓)	✓	♦
techniques	✓	X	♦	X
ressources humaines	✓	X	✓	♦
<b>3. Le Personnel</b>				
recrutement	✓	X	✓	?
rotation interne	✓	✓	✓	?
image de marque	✓	X (✓)	♦	?
nombre	>	=	>	?
<b>4. La formation</b>				
matières à traiter	✓	♦	✓	♦
outils à disposition des agents	✓	X	✓	♦
Accueil	✓	X	✓	X
nouvelles technologies	X	X	X	X
<b><i>le formateur doit absolument connaître l'administration !!!</i></b>				

CEGUL — CITOYEN ET GUICHET UNIQUE LOCAL  
EXPÉRIMENTATION D'UN GUICHET UNIQUE HORIZONTAL — NOVEMBRE 2002

5. La revalorisation des fonctions				
<i>cf. point 4, formation ! (compétences)</i>				
environnement de travail	✓	X (✓)	✓	◆
équipement / matériel	✓	X (✓)	✓	◆
description de la fonction (normalisation)	X	X	◆	X
perspectives d'évolution hiérarchique	X	X	✓	X
entretien d'évaluation (tracer les objectifs !)	X	X	X	X
mesures de discrimination positive (NT)	X	X	◆	◆
6. Les locaux				
<b>convivialité</b>				
<b>confidentialité</b>				
<b>calme</b>				
séparation <i>Back Office</i> / <i>Front Office</i>	✓	X (✓)	✓	X
espace "pause" séparé	✓	X (?)	?	◆
bureaux privés	✓	X / ◆ (?)	✓	X / ◆
zone d'attente citoyen	✓	X (?)	✓	✓
accueil personnalisé citoyen (pas borne)	✓	X / ◆ (?)	✓	✓ / ◆
image de marque (citoyens)	✓	X (✓)	◆	X
motivation (agents)	✓	X (✓)	✓	X
7. Les services				
<b>L'accent est mis sur les services</b>				
<b>"physiques", plutôt que sur les services</b>				
<b>électroniques</b>				
<i>guichet unique horizontal</i>				
lieu unique de traitement <i>BO</i>	✓	✓	✓	✓
lieu unique de traitement <i>FO</i>	✓	X (✓)	✓	X
services de délivrance décentralisés	X	✓	✓	X
<i>procédures électroniques</i>				
partielles	✓	✓	✓	✓
totales	X	X	X	X
<i>guichet unique vertical</i>	2004 (phase III BC)	◆	◆	◆
8. La technique				
intégration de l'existant (obligatoire)	✓	◆	✓	?

**CEGUL — CITOYEN ET GUICHET UNIQUE LOCAL**  
**EXPÉRIMENTATION D'UN GUICHET UNIQUE HORIZONTAL — NOVEMBRE 2002**

<i>site internet</i>				
informatif / statique	e-Bierger 2004	✓	✓	✓
formulaire	X	✓	✓	✓
développement interne (IT)	✓	◆	✓	✓
développement interne (bonne volonté)	X	✓	X	✓
développement externe	X	◆	X	X
hébergement interne / externe	X	Interne	Externe	Interne
<i>accès à Internet</i>				
back office	◆	◆	◆	◆
front office	X	X	X	X
internet pour tous mais limité en temps	X	X	X	X
bouquet de sites (utiles et nécessaires)	X	X	✓	X
<i>site intranet</i>				
informations sur la ville	✓	✓	✓	✓
informations sur les procédures	?	?	✓	✓
responsabilités (organigramme de la ville)	?	?	?	✓
help <i>Front Office</i>	?	?	✓	✓
accès à Intranet (obligatoire)	✓	✓	✓	✓
numérisation des actes	✓	✓	✓	Depuis 1989
<b>9. Autres</b>				
Nouveau nom	✓	X	X	X
<i>Implication des utilisateurs</i>				
utilisateurs internes (agents)	◆	◆	X	◆
utilisateurs externes (citoyens)	◆	✓	X	X
Information des agents	✓	X	✓	◆
Réflexions sur le positionnement de la commune	✓	◆	✓	✓
<b>10. Promotion</b>				
Campagne de publicité	✓	◆	X	X

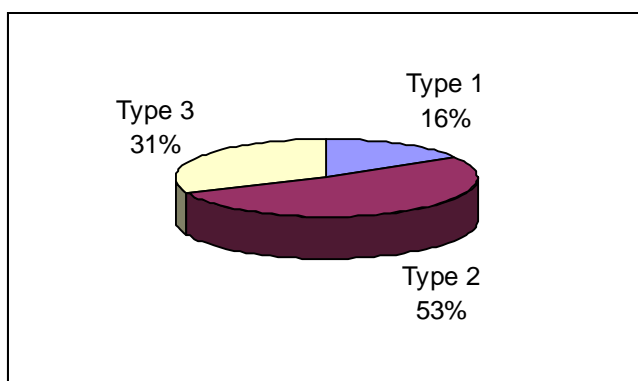
## ANNEXE — CHAOS REPORT (USA, 1994)

Etude réalisée aux Etats-Unis en 1994 sur 8.380 projets menés dans 365 organisations par *The Standish Group International Inc.*.

☞ [http://www.pm2go.com/sample\\_research/chaos\\_1994\\_1.asp](http://www.pm2go.com/sample_research/chaos_1994_1.asp)

Suite à cette étude, 3 types de projets sont mis en évidence :

- Type 1 : projets réalisés à temps, avec le budget prévu et réalisant les fonctionnalités demandées (seulement 16,2 % des projets !) ;
- Type 2 : projets terminés, mais hors budget, hors planning et n'offrant pas toutes les fonctionnalités requises (52,7 %, soit la majorité des projets). Les projets sont généralement 2 à 3 fois plus longs et / ou 2 à 3 fois plus chers que prévus ;
- Type 3 : projets abandonnés en cours de réalisation (31,3 %, soit près d'un tiers des projets !).



L'étude CHAOS s'intéresse également aux facteurs de succès, de retard et d'échec des projets analysés. Il est intéressant de constater que la grande majorité des critères de succès ne sont pas liés à des aspects techniques mais plutôt à tout ce qui relève de l'analyse préalable et de l'organisation du projet (définition et expression claires des exigences, des attentes, des objectifs, plan de projet approprié, etc.) ou de facteurs humains et politiques (soutien de la direction, vision claire du projet et des objectifs à atteindre, implication des utilisateurs, etc.).

Facteurs de succès des projets (16,2% des projets)		
1	Implication des utilisateurs	15,9%
2	Soutien de la direction	13,9%
3	Définition claire des exigences	13,0%
4	Plan de projet approprié	9,6%
5	Attentes réalistes	8,2%
6	Définition d'étapes intermédiaires dans le projet	7,7%
7	Equipe de projet compétente	7,2%
8	Appropriation - Intégration du projet dans le quotidien	5,3%
9	Vision claire du projet et des objectifs	2,9%
10	Travail intensif, équipe concentrée sur le projet	2,4%
...	Autres	13,9%

*A contrario*, les causes de retard et d'échec des projets relèvent davantage du politique, de l'organisationnel et de l'humain que du technique. Ainsi, le manque de participation des utilisateurs est la première cause de retard (12,8%) et la seconde raison d'échec (12,4% des cas). Le manque de soutien de la direction est également montré du doigt (7,5% des retards et 9,3% des échecs), de même que la mauvaise définition des exigences (12,3% des retards et

13,1% des échecs) ou leur caractère changeant (11,8% des retards et 8,7% des échecs). Les causes directement liées à la technologie (souvent au manque de maîtrise de la technologie) semblent en fait secondaires. La plus préoccupante est probablement l'incompétence technologique, cinquième facteur de retard (7% des cas). Sont également cités le recours à une nouvelle technologie (dixième causes de retard dans 3,7% des cas) et le manque de gestion des technologies d'information ou l'analphabétisme technologique, respectivement neuvième et dixième facteurs d'échec dans 6,2 et 4,3% des cas.

Facteurs de retard des projets (52,7% des projets)		
1	Manque de consultation des utilisateurs	12,8%
2	Exigences et spécifications incomplètes	12,3%
3	Exigences et spécifications changeantes	11,8%
4	Manque de soutien de la direction	7,5%
5	Incompétence technologique	7,0%
6	Manque de ressources	6,4%
7	Attentes irréalistes	5,9%
8	Objectifs manquant de clarté	5,3%
9	Planning irréaliste	4,3%
10	Nouvelle technologie	3,7%
...	Autres	23,0%

Facteurs d'échec des projets (31,1% des projets)		
1	Exigences et spécifications incomplètes	13,1%
2	Manque d'implication des utilisateurs	12,4%
3	Manque de ressources	10,6%
4	Attentes irréalistes	9,9%
5	Manque de soutien de la direction	9,3%
6	Exigences et spécifications changeantes	8,7%
7	Manque de planification	8,1%
8	Plus besoin du projet	7,5%
9	Manque de gestion it	6,2%
10	Analphabétisme technologique	4,3%

Ces chiffres, extraits il est vrai d'une étude déjà relativement ancienne (1994) mais régulièrement remise à jour, sont autant de rappels du rôle essentiel joué par les facteurs humains, politiques et organisationnels dans la bonne réussite des projets faisant appel à des technologies. Ils doivent en tout cas faire prendre conscience aux responsables de tels projets de l'importance de l'implication des utilisateurs durant le projet, du soutien de la direction de l'organisation et de la nécessité absolue de définir dès la phase d'analyse avec clarté et réalisme les attentes et exigences à remplir, les objectifs à atteindre et le plan de projet à respecter.